DIE SCHWEIZERISCHEN WIRTSCHAFTSVERTRETUNGEN IM AUSLAND

Inaugural-Dissertation

der juristischen Fakultät der Universität Bern
zur Erlangung der Würde eines
Doktors rerum politicarum

vorgelegt von

Kurt Rohner
von Herisau

Gedruckt bei Stämpfli & Cie., Bern
1944

Kurt Rohner

Die schweizerischen Wirtschaftsvertretungen im Ausland

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41546502_0015

DIE SCHWEIZERISCHEN WIRTSCHAFTSVERTRETUNGEN IM AUSLAND

Inaugural-Dissertation

der juristischen Fakultät der Universität Bern
zur Erlangung der Würde eines
Doktors rerum politicarum

vorgelegt von

Kurt Rohner
von Herisau

Gedruckt bei Stämpfli & Cie., Bern
1944

Die Fakultät hat diese Arbeit am 26. Oktober 1944 auf Antrag von Prof. Dr. Fritz Marbach als Dissertation angenommen, ohne damit zu den darin ausgesprochenen Auffassungen Stellung nehmen zu wollen.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Inhaltsverzeichnis

I. Teil

Die schweizerischen Konsulate

1. Kapitel

Das schweizerische Konsularwesen in seiner geschichtlichen Entwicklung

Seite

§ 1. Die Zeit vor Entstehung des eidgenössischen Bundesstaates . . 2
§ 2. Die Konsularreglemente von 1851—1875 7
§ 3. Kritik und Reformbestrebungen von 1875 bis zum Weltkrieg 1914—1918 10
§ 4. Die Konsularreform Ende des Weltkrieges 1914—1918 und die Konsularreglemente von 1919 und 1923 21
§ 5. Kritik und Reformbestrebungen seit Bestehen der heutigen Konsularorganisation 29

2. Kapitel

Darstellung und kritische Würdigung der Heranziehung und Bedeutung der Konsulate für die Lösung wirtschaftlicher Aufgaben

§ 6. Allgemeine Betrachtungen. 34
§ 7. Die ordentliche wirtschaftliche Berichterstattung der schweizerischen Konsulate 46
§ 8. Die Auskunftstätigkeit der schweizerischen Konsulate 57
§ 9. Prüfung der Frage, ob und in welchem Masse den Konsuln für die Lösung ihrer wirtschaftlichen Aufgaben besondere Hilfsorgane zugeteilt und inwieweit solche notwendig sind 65
§ 10. Kritische Bemerkungen über die Kritik betreffend die Bedeutung der einzelnen Arten von Konsulaten für die Erfüllung wirtschaftlicher Aufgaben 72

II. Teil

Die Handelsagenturen der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung

3. Kapitel

Die Schweizerische Zentrale für Handelsförderung

§ 11. Gründung, Organisation und Aufgaben der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung und deren Beziehungen zu den offiziellen schweizerischen Auslandsvertretungen 79

4. Kapitel

Die Handelsagenturen der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung

Seite

§ 12. Die Entstehung der Handelsagenturen 90
§ 13. Die Finanzierung der Handelsagenturen 102
§ 14. Charakterisierung der Handelsagenturen und deren Stellung im System der schweizerischen Aussenvertretungen 107
§ 15. Aufgaben und Tätigkeit der Handelsagenten 118

III. Teil

5. Kapitel

Die schweizerischen Aussenhandelskammern

§ 16. Allgemeine Betrachtungen 127
§ 17. Heutige Stellung und Bedeutung der Aussenhandelskammern im System der schweizerischen Wirtschaftsvertretungen im Ausland 133

I. TEIL

Die schweizerischen Konsulate

Vorbemerkung

Neben den Konsulaten unterhält die Schweiz im Auslande auch diplomatische Vertretungen, die ebenfalls wirtschaftliche Aufgaben erfüllen. Wenn wir diesen Vertretungen indes keine besonderen Ausführungen widmen, so geschieht dies aus folgenden Gründen:

Da die Schweiz, vor allem aus finanziellen Gründen, am gleichen Ort nicht zugleich eine diplomatische Vertretung (Gesandtschaft, Geschäftsträgerposten usw.) und noch ein Konsulat errichten kann, erfüllen die diplomatischen Vertretungen zugleich die — auch wirtschaftlichen — Funktionen eines Konsulates. Vom wirtschaftlichen Standpunkt aus gesehen ist es daher grundsätzlich gleichgültig, ob an irgendeinem Platze ein Konsulat oder beispielsweise eine Gesandtschaft errichtet wird, und die Ausführungen dieses Kapitels gelten deshalb sowohl für die Konsulate als auch für die praktisch-exportfördernde Tätigkeit der diplomatischen Vertretungen.

Wir müssen jedoch erwähnen, das es Länder gibt, in welchen die staatlichen Aussenvertretungen nur dann mit Erfolg wirtschaftliche Aufgaben lösen können, wenn sie diplomatischen Rang besitzen. Aus diesem Grunde hat die Schweiz denn auch in verschiedenen, für unseren Export interessanten Gebieten ihren Vertretungen diplomatischen Charakter verliehen und eigentliche diplomatische Wirtschaftsvertretungen errichtet. Diese Notwendigkeit ist indes nur von Bedeutung für die — immerhin sehr wichtige — Wahl des Postens; inbezug auf ihre praktisch-kaufmännische Tätigkeit unterscheiden sich diese Vertretungen aber in nichts von unseren Konsulaten, weshalb die Ausführungen dieses Kapitels — wie schon erwähnt — auch für die diplomatischen Vertretungen volle Gültigkeit haben und sich besondere Ausführungen für diese erübrigen.

Die diplomatischen Vertretungen erfüllen neben ihrer praktisch-exportfördernden oder kaufmännischen Tätigkeit auch noch handels-

politische Aufgaben. Diese zum Teil nur sehr schwer erfassbare und auch nicht an die Öffentlichkeit gehörende Tätigkeit lassen wir jedoch ausserhalb unseren Betrachtungen. Es ist daher auch aus diesem Grunde nicht notwendig, den diplomatischen Vertretungen spezielle Ausführungen zu widmen.

---

1. Kapitel

Das schweizerische Konsularwesen in seiner geschichtlichen Entwicklung

§ 1

Die Zeit vor der Entstehung des eidgenössischen Bundesstaates

I.

Die Entstehung des schweizerischen Konsularwesens fällt in die Zeit der Helvetik. Vor 1798 unterhielt die alte Eidgenossenschaft, entsprechend ihrem Charakter als loser Staatenbund, keine ständigen, die gesamteidgenössischen Interessen wahrenden Vertretungen im Ausland. Dagegen unterhielten, nach dem Grundsatze vollständiger Autonomie, vor allem die katholischen Orte bereits im 17. Jahrhundert, wenigstens zeitweise, ständige Agenten bei ausländischen Höfen [1]).

Die Grundlage für die Errichtung von gesamtschweizerischen Auslandsvertretungen war erst durch die straffe Zusammenfassung der eidgenössischen Orte in der helvetischen Republik gegeben. Eine gesetzliche Regelung des helvetischen Konsularwesens wurde indes nicht geschaffen. Auf Initiative von schweizerischen Kaufleuten im Ausland, welche die Notwendigkeit eines Beraters und allfälligen Verteidigers ihrer gemeinsamen Interessen spürten,

---

[1]) So soll — wie aktenmässig belegt werden kann — bereits im Jahr 1601 ein «Console della Natione Grisa» als erster Vertreter eines eidgenössischen Standes im Ausland bei der venetianischen Regierung akkreditiert gewesen sein.

wurden damals die ersten schweizerischen Konsulate errichtet [1]). Man darf sich dabei jedoch nicht Konsulate in der heute allgemein üblichen Form vorstellen. Durch einfaches Dekret des helvetischen Aussenministers wurden schweizerische Kaufleute im Ausland mit der Erledigung der konsularischen Obliegenheiten betraut. Dem Konsul, der diese Tätigkeit neben seinem Berufe ehrenamtlich auszuführen hatte [2]), standen für die Erledigung der konsularischen Aufgaben weder eigene Bureauräumlichkeiten noch Material, Mobiliar oder sogar Personal zur Verfügung. Das «Konsulat» war in der Regel identisch mit den Geschäftsbureaus oder der Privatwohnung des mit den konsularischen Funktionen betrauten Auslandschweizers. Hier mag der Konsul, unter Benützung von Geschäfts- oder Privatmaterial und -mobiliar und vielleicht mit Hilfe eines seiner Angestellten oder eines Familiengliedes seine konsularischen Aufgaben erledigt haben.

Die mit der Leitung dieser Agentschaften betrauten Auslandschweizer führten anfänglich den Titel «Konsul». Nachdem dieser Name aber zu Verwechslungen mit den gleichbenannten Spitzen der französischen Vollziehungsorgane führte und die französische Republik den Titel «Konsul» für ihre drei höchsten Regierungsbeamten vorbehalten wissen wollte, hatte man den schweizerischen Konsularagenten seit dem 1. Januar 1800 den offiziellen Titel «Commissaire des relations commerciales de la République helvétique» beigelegt.

Die Obliegenheiten der Konsuln wurden anfänglich weder reglementarisch noch in den Bestallungsurkunden festgelegt. Abgesehen von gewissen, von Fall zu Fall erteilten Instruktionen, wurde es ganz dem freien Ermessen der Konsuln überlassen, in welcher Richtung sie sich betätigen wollten. Aus der Tatsache, dass die ersten Konsulate auf Initiative schweizerischer Kaufleute im Ausland und an den damals wichtigsten Hafenplätzen errichtet wurden sowie aus der seit 1800 üblichen Bezeichnung der Konsuln als «Handelskommissäre» und aus einer ganz allgemein gehaltenen

---

[1]) 1798 in Bordeaux, 1799 in Marseille und Genua, 1801 in Nantes und 1802 in Triest.

[2]) ob sie von sich aus für ihre Tätigkeit gewisse Gebühren erhoben, ist nicht mehr feststellbar.

Umschreibung der konsularischen Pflichten in einer Ernennungsurkunde [1]), wie sie gegen Ende der Helvetik üblich wurde, geht indes klar hervor, dass die konsularische Tätigkeit ausschliesslich in der wirksamen Vertretung der schweizerischen Handelsinteressen im Ausland bestand.

II.

Die durch die napoleonische Mediationsakte geschaffene staatspolitische Umwälzung des Jahres 1803 brachte keine Änderungen im schweizerischen Konsularwesen. Hingegen schuf die wieder neu ins Leben gerufene Tagsatzung die erste gesetzliche Regelung desselben, indem sie am 16. September 1803 inbezug auf die Konsulate folgenden Beschluss fasste:

«1. Die Konsuln oder Kommissäre der Handelsverhältnisse, welche in den von schweizerischen Handelsleuten meist besuchten Plätzen und Seehäfen aufgestellt sind, sollen, was die Kosten ihrer Verrichtungen anbetrifft, der Schweiz in keiner Weise zur Last fallen.

2. Bei der Wahl derselben wird jedesmal auf den Wunsch derjenigen Gemeinden oder Handelshäuser Rücksicht genommen, welche in einer Handelsstadt oder einem Seehafen die Anstellung eines Konsuls verlangen, und zu dem Ende die Ernennung auf einen dreifachen Vorschlag von seiten derselben eingeschränkt. Die auf diese Weise getroffene Wahl soll alsdann sämtlichen Kantonsregierungen angezeigt werden.

3. Unter den oben festgesetzten Bedingungen und bis auf die künftige Tagsatzung ernennt der Herr Landammann der Schweiz zu diesen Stellen und kann demnach die wirklich bestehenden Konsuln bestätigen und nötigenfalls die Zahl derselben vermehren oder vermindern.

---

[1]) In dieser Ernennungsurkunde wurde als zur Pflichtsphäre des Konsuls gehörend aufgeführt: «... recevoir les réclamations des négociants helvétiques, de les protéger, de soutenir en général nos droits commerciaux, nos conventions, de venir à l'appui de nos traîtés de commerce et en général faire tout ce qui est décrété du ressort de leurs fonctions» (nach Fischer Oscar: «Die schweizerische Konsularreform und die Frage der Förderung unserer wirtschaftlichen Ausseninteressen, Bern 1908, S. 5).

4. Der Landammann der Schweiz übt die Aufsicht über die Verrichtungen ihrer Handelsagenten und soll wachen, dass der Name der schweizerischen Nation, welche sie vertreten, nicht gemissbraucht und der gute Ruf derselben nicht gefährdet werde [1]).»

Dieser Beschluss ist insofern für die ganze weitere Entwicklung des schweizerischen Konsularwesens von grundlegender Bedeutung, als er das — mit gewissen Abweichungen — heute noch geltende System der von der Eidgenossenschaft für ihre Tätigkeit nicht bezahlten Wahl- oder Honorarkonsuln schuf.

Er bestätigt ferner eindrücklich die Auffassung, wonach die Konsuln in erster Linie den Interessen des Handels zu dienen haben.

An einer genauen Umschreibung der konsularischen Obliegenheiten fehlte es auch in der Mediationszeit. Man schuf für die schweizerische Handelswelt lediglich Stützpunkte im Ausland und überliess es im übrigen den Konsuln und den interessierten Handelshäusern, in welcher Richtung sie sich betätigen bzw. für welche Dienste letztere die Konsuln in Anspruch nehmen wollten.

III.

Eine gesetzliche — wenn auch immer noch sehr allgemein gehaltene — Umschreibung der konsularischen Obliegenheiten erfolgte in der Periode der Restauration durch Tagsatzungsbeschluss vom 8. August 1816 und durch einen darauf beruhenden Erlass des eidgenössischen Direktoriums vom 8. Dezember 1840 [2]).

Darin wurde die Tätigkeitssphäre der Konsuln, die sich bis anhin auf die Erfüllung wirtschaftlicher Aufgaben beschränkte, zugleich erweitert, indem die Konsuln auch mit der Ordnung bestimmter zivilrechtlicher Verhältnisse von Schweizern im Ausland betraut wurden. Damit war im konsularischen Aufgabenkreis jener Pflichtendualismus geschaffen, wie er — wie auch in andern Staaten — in der Schweiz heute noch besteht. Während anfänglich jedoch die wirtschaftlichen Interessen und Aufgaben noch im Vordergrund

[1]) Repertorium der Abschiede der Eidgenössischen Tagsatzungen 1805 bis 1813, S. 302/303.

[2]) «Dispositions concernant les consulats suisses à l'étranger, prises par le Directoire fédéral en exécution de l'arrêté de la Diète du 8 août 1816.»

standen [1]), verschob sich das Hauptgewicht in der konsularischen Tätigkeit — wie noch zu zeigen sein wird — im Laufe der Zeit immer mehr auf die Erfüllung administrativer und zivilrechtlicher Aufgaben, was auf die Wirksamkeit der konsularischen Tätigkeit in wirtschaftlicher Beziehung naturgemäss einen nachteiligen Einfluss haben musste.

Im übrigen brachte die Restaurationsperiode keine wesentlichen Änderungen im damaligen Konsularwesen.

Von gewisser Bedeutung ist lediglich noch die Einführung des Titels «Generalkonsul», der in denjenigen Fällen gestattet wurde, in denen es die Ausdehnung des angewiesenen Wirkungskreises oder ganz besondere Verhältnisse rechtfertigten.

Ferner konnten die Konsuln ermächtigt werden, einen Kanzler anzustellen, eine Neuerung, die für die damalige Zeit ohne grosse Bedeutung war, die jedoch im Laufe der Entwicklung zu einer grundlegenden Änderung im schweizerischen Konsularwesen führte.

Eine Entschädigung seitens der Eidgenossenschaft war weder für die Konsuln noch für die Kanzler vorgesehen; am Honorarkonsularsystem wurde strikte festgehalten [2]).

Im Ausbau des Konsularnetzes war, trotz der Rückkehr von der zentralistischen Mediationsverfassung zum vorhelvetischen Zustand eines extremen Föderalismus, kein Stillstand eingetreten. Im Jahr 1848 unterhielt die Schweiz, in der Reihenfolge ihrer Errichtung, folgende Konsularvertretungen im Ausland:

Bordeaux, Marseille, Genua, Nantes (Calais), Triest, Livorno, Neapel, Amsterdam, Petersburg, Lyon, Le Hâvre, Lissabon,

---

[1]) Dies geht u. a. auch aus dem erwähnten Beschluss vom Jahr 1816 hervor, indem dort ausdrücklich der Grundsatz anerkannt wurde, «dass in denjenigen Staaten und Handelsstädten Handelskonsuln ernannt werden, in denen Schweizer als Kaufleute etabliert sind».

[2]) Eine Abweichung von diesem Prinzip wurde jedoch bereits im Jahr 1816 nötig, als die von der neuen Tagsatzung nur provisorisch bestätigte und vom Generalgouvernement der Lombardei daher als diplomatische Vertretung nicht offiziell anerkannte Geschäftsträgerstelle in ein besoldetes Generalkonsulat umgewandelt werden musste. Dieses erste schweizerische Berufskonsulat blieb bestehen bis 1835.

Die Abschiede von 1819 enthalten ferner einen Beschluss, wonach dem Handelskonsul in Lissabon infolge besonderer Umstände der für das Exequatur bezahlte Betrag vergütet wurde.

London, Odessa, Bahia, Pernambuco, Buenos Aires, Mailand, Leipzig, Palermo, Messina, Philadelphia, Savannah V. S. A., Madison, Algier, Para (Brasilien), Hamburg, Galveston, Kristiania, Barcelona, Bastia auf Korsika.

§ 2

Die Konsularreglemente von 1851 und 1875

Eine neue und klare staatsrechtliche Grundlage für unsere Auslandsvertretungen brachte die Bundesverfassung von 1848. Sie erhob die Pflege der auswärtigen Angelegenheiten zu einer Sache des Bundesrates, und eine seiner ersten gesetzgeberischen Arbeiten war die rechtliche Normierung des Konsularwesens im «Reglement für die schweizerischen Konsuln, vom 1. Mai 1851».

Einen Fortschritt im schweizerischen Konsularwesen bedeutete indes dieses Reglement nicht. Es brachte lediglich die Anpassung der bisherigen Ordnung an die neue staatsrechtliche Struktur des eidgenössischen Bundesstaates. Eine eigentliche Konsularorganisation wurde nicht geschaffen. Das Reglement hat vielmehr den Charakter eines — sehr allgemein gehaltenen — Leitfadens für die Tätigkeit der konsularischen Funktionäre. Auffallend ist vor allem, dass in der Schweiz selber keine Stelle geschaffen wurde, von der aus das ganze Konsularwesen geleitet worden wäre und welche die Aufgabe gehabt hätte, die Tätigkeit der Konsuln zu fruktifizieren und zu kontrollieren. Die Konsuln, die auf gutachtlichen Vorschlag des Handelsdepartementes vom Bundesrate gewählt wurden, hatten einzig die Verpflichtung, letzterem alljährlich einen Tätigkeitsbericht einzureichen. Weitere Beziehungen oder Bindungen zwischen den schweizerischen Auslandsvertretungen und der eidgenössischen Bundesverwaltung wurden nicht geschaffen.

Die Tätigkeit der Konsuln blieb wie bis anhin ehrenamtlich, jedoch erhielten sie die Berechtigung, im Rahmen eines vom Bundesrat erlassenen Tarifs für ihre Verrichtungen bescheidene Gebühren einzuziehen.

Die wirtschaftliche Tätigkeit der Konsulate konnte unter dem neuen Reglement keine vielversprechende werden. Die oben an-

gedeutete Verschiebung im Schwerpunkt der konsularischen Tätigkeit war bereits Tatsache geworden. In 17 Artikeln wurde den Konsuln eine solche Fülle zivilrechtlicher Funktionen auferlegt, dass sie wohl kaum mehr genügend Zeit übrig hatten für die Erledigung wirtschaftlicher Aufgaben. Die Regelung der letzteren beschränkte sich zudem auf eine viel zu allgemein gehaltene Umschreibung in Art. 8 und auf die Bestimmung des Art. 14, wonach jedes Konsulat am Schluss des Jahres «möglichst annähernden Aufschluss geben musste über die Handelsbewegung zwischen der Schweiz und dem Land, in dem das Konsulat sich befand sowie über allfälligen Transit schweizerischer oder für die Schweiz bestimmter Waren durch dasselbe, unter Angabe der Art der Ware und des Verkehrs». Ferner mussten sie «auch die Ursachen angeben, welche den gegenseitigen Verkehr vermehrt oder vermindert haben oder es tun könnten». Diese rückblickende wirtschaftlich-statistische Berichterstattung war ihrer ganzen Struktur nach weniger für den praktische Daten verlangenden Exporteur bestimmt als vielmehr für den Bundesrat, um ihm für die Handelsvertragsverhandlungen gewisse Unterlagen zu verschaffen.

Unter den geschilderten Umständen musste auch der Titel «Handelskommissär», den die schweizerischen Konsuln bis anhin führten, als zu eng empfunden und durch die offizielle Bezeichnung «Konsul» ersetzt werden.

Die ungenügende Berücksichtigung der wirtschaftlichen Interessen im Konsularreglement von 1851 forderte in der am Export interessierten Geschäftswelt infolge der damals trotz unzulänglichen staatlichen Massnahmen günstigen Wirtschaftslage nur wenig Kritik heraus. Trotzdem erliess der Bundesrat, vor allem auf wiederholtes Ansuchen von Mitgliedern der Bundesversammlung und einzelner Konsularagenten hin, am 26. Mai 1875 ein «neues» «Reglement für die schweizerischen Konsularbeamten».

Wenn das «neue» Reglement an den Grundlagen des schweizerischen Konsularwesens auch nichts änderte und es sich in der Hauptsache als eine von 42 auf 70 Artikel erweiterte Auflage des alten Reglements erweist, so bedürfen einige Neuerungen doch der Erwähnung:

So ist vor allem die vollständigere und genauere Umschreibung der Beziehungen zwischen den Konsuln und der eidgenössischen Zentralverwaltung hervorzuheben. Die wichtigste diesbezügliche Neuerung liegt in der Bestimmung, dass alles, was das konsularische Personal und seine Amtsführung im allgemeinen betrifft, als Sache des Politischen Departementes erklärt wurde. Die Wahl der Konsuln erfolgte daher von nun an ebenfalls auf gutachtlichen Vorschlag des Politischen und nicht mehr des Handelsdepartementes. Letzteres wurde hingegen für die wirtschaftliche Tätigkeit der Konsuln als zuständig erklärt.

Ein besonderes Organ für den Konsulardienst wurde damals jedoch weder im Politischen noch im Handelsdepartement geschaffen. Die Beziehungen zu den Konsuln mussten daher weiterhin nur lose und die Kontrolle über ihre Tätigkeit eine beschränkte bleiben. Mit der neuen Regelung wurde aber die heute noch geltende Ordnung geschaffen, wonach die schweizerischen Konsularbeamten «zweien Herren zu dienen haben», ein Zustand, der bis zum heutigen Tage immer wieder zu berechtigter Kritik gerufen hat.

Der Artikel über die allgemeinen wirtschaftlichen Aufgaben der Konsuln wurde fast wörtlich vom alten Reglement übernommen. Hingegen wurden die Bestimmungen über die wirtschaftliche Berichterstattung, ohne indes an deren Struktur etwas zu ändern, vollständiger und präziser und zugleich ergänzt durch die Weisung, dass die Konsularberichte, die den schweizerischen Handel und ein weiteres Publikum interessieren könnten, durch das Handels- und Eisenbahndepartement im Schweizerischen Bundesblatt zu veröffentlichen seien.

Das Prinzip der Honorar- oder Wahlkonsulate wurde beibehalten, jedoch abgeschwächt durch die in Art. 62 vorgesehene Möglichkeit der Verabfolgung von Entschädigungen an solche Konsuln, denen die Auswanderung beträchtliche Kosten verursachte oder besondere Verhältnisse aussergewöhnliche Lasten auferlegten[1]).

---

[1]) Diese Bestimmung bedeutet lediglich noch die gesetzliche Sanktionierung der bereits seit einigen Jahren vor dem Erlass dieses Reglementes bestehenden Praxis, wonach den Konsuln jährlich total Fr. 50 000 für die obgenannten Zwecke zur Verfügung gestellt wurden.

§ 3

Kritik und Reformbestrebungen von 1875 bis zum Weltkrieg 1914—1918

Die ungenügende Berücksichtigung der wirtschaftlichen Interessen in den Konsularreglementen von 1851 und 1875 forderte — wie oben schon angedeutet — anfänglich nur wenig Kritik heraus, denn das Ungenügen der wirtschaftlichen Tätigkeit unserer Konsuln fiel im dritten Viertel des letzten Jahrhunderts nicht stark ins Gewicht. Die im Fahrwasser eines fast extremen Freihändlertums treibende Wirtschaftspolitik der Mehrzahl der europäischen Staaten begünstigte die schweizerischen Exportbedingungen in einem solchen Masse, dass unsere Volkswirtschaft in dieser fast 20jährigen freihändlerischen Handelsvertragsära trotz unzulänglichen staatlichen Massnahmen eine starke innere Festigung und zugleich eine Achtung gebietende Hebung ihrer Exportkraft erfahren konnte. Erst mit dem durch die Bismarcksche Handelsvertragspolitik gegen Ende der 1870er Jahre verursachten allgemeinen Übergang zum Protektionismus, der die schweizerische Ausfuhr ungünstig beeinflusste, während der Handel anderer Staaten dank umfassender staatlicher Massnahmen eine wirksame Förderung erfuhr, wurde man auf die personellen und organisatorischen Mängel unseres wirtschaftlichen Aussendienstes aufmerksam, und eine lebhafte Kritik setzte sofort ein.

Ohne sich genau Rechenschaft gegeben zu haben, ob und inwieweit die konsularische Tätigkeit für die damalige Depressionsperiode verantwortlich gemacht werden konnte und inwieweit eine gute oder schlechte wirtschaftliche Tätigkeit der offiziellen Aussenvertretungen überhaupt auf den Gang des Exportes von Einfluss sein kann, glaubten viele, in einer Reform des Konsularwesens das Mittel gefunden zu haben, um den schweizerischen Export einer neuen, aufsteigenden Entwicklung zuzuführen. Die wirtschaftliche Aussenvertretung gehört seither — wie noch zu zeigen sein wird — zu jenen Fragen, die in Zeiten des schlechten Exportes stets wieder auftauchen, während man dafür in normalen Jahren, selbst in daran direkt interessierten Handels- und Industriekreisen, zum mindesten nicht viel übrig hat. Man ist geneigt, die schlechten

Exportverhältnisse dem schlechten Funktionieren unserer Aussenvertretungen zuzuschreiben, während man mit diesen doch jahrelang zufrieden war oder deren Tätigkeit man wenigstens mit dem — guten — Gang des Exportes vorher nicht in Zusammenhang bringen wollte.

Diese Feststellung ist nicht unwichtig. Zusammen mit der Tatsache, dass sich die schweizerische Exportindustrie über die im Ausbau unserer wirtschaftlichen Aussenvertretungen zu gehenden Wege nie einig werden konnte, zeigt sie ein gewisses Mitverschulden an dem sehr langsamen Ausbau unserer Auslandsvertretungen und erklärt zu einem grossen Teil die von den Behörden in dieser Frage seit jeher geübte Zurückhaltung.

Wir können im folgenden nicht auf alle Einzelheiten der seit den 70er Jahren des letzten Jahrhunderts gewalteten Kritik eingehen. Wir beschränken uns auf die wichtigsten und vor allem grundsätzlichen Erörterungen in dieser Frage, die durch eine abschliessende Erledigung durch die Bundesbehörden zugleich als Marksteine in der Entwicklungsgeschichte des schweizerischen Konsularwesens anzusprechen sind.

Die Kritik in den ersten Jahren nach Inkrafttreten des Reglements von 1875 fand ihren Niederschlag in einer Eingabe des Schweizerischen Handels- und Industrievereins an den Bundesrat vom 3. März 1880 und vor allem in einer solchen der ostschweizerischen geographisch-kommerziellen Gesellschaft vom 29. Juli des gleichen Jahres.

Der Gegenstand dieser Eingaben bildete namentlich die Frage der Verbesserung der wirtschaftlichen Berichterstattung, die in der damaligen Zeit starken Angriffen ausgesetzt war. Wie wir bereits an anderer Stelle gesehen haben, beschränkte sich die diesbezügliche Tätigkeit der Konsuln auf die Abfassung des im Konsularreglement vorgesehenen jährlichen Lageberichtes, der dann in Supplementsheften zum Bundesblatte veröffentlicht wurde. Abgesehen von der Tatsache, dass dieser Pflicht nur die wenigsten Konsuln nachkamen, musste diese Art von wirtschaftlicher Berichterstattung zu berechtigter Kritik rufen. Einmal waren diese Wirtschaftsberichte ihrer ganzen Struktur nach nicht dazu geeignet, für die schweizerische Geschäftswelt von etwelcher Bedeutung zu

sein. Anstatt den konkreten Wünschen und Bedürfnissen der Exporteure entgegenzukommen, ergingen sich die Konsuln in der Regel in hochtheoretischen Betrachtungen über die politische und wirtschaftliche Lage des betreffenden Landes und beschränkten sich zudem sehr oft nur auf die ihnen bekannten Industriezweige. Sodann musste eine bloss jährliche Berichterstattung mit Recht als ungenügend empfunden werden, denn dadurch liessen selbst inhaltlich wertvolle Berichte infolge der verspäteten Kenntnisgabe in den meisten Fällen eine praktische Ausnützung nicht mehr zu. Auch die Publikation der Berichte in dem nur wenig gelesenen Bundesblatt wurde als nicht sehr zweckmässig angesehen.

Die ostschweizerische geographisch-kommerzielle Gesellschaft kritisierte ferner das Fehlen jeglicher konsularischen Zentralstelle in der Schweiz und gelangte mit dem bemerkenswerten Vorschlag an den Bundesrat, es solle zu ¾ aus Bundes- und zu ¼ aus privaten Mitteln, unter der Aufsicht der Handelsabteilung, ein zentrales, der schweizerischen Industrie und dem schweizerischen Handel jederzeit zur Verfügung stehendes und bei deren Verkehr mit den Konsulaten stets in Anspruch zu nehmendes Korrespondenz- und Auskunftsbureau geschaffen werden, das sich der schweizerischen Konsularbeamten als blosser Agenten zu bedienen hätte.

Der Bundesrat, der seinerseits bereits seit längerer Zeit die Frage prüfte, wie auf dem Boden der bisherigen Konsularverfassung eine wirksamere und die ganze schweizerische Volkswirtschaft befruchtende wirtschaftliche Tätigkeit der Konsuln erreicht werden könnte, zeigte sich diesen Reformvorschlägen nicht unzugänglich. Um bei einer allfälligen Reform den Wünschen der schweizerischen Industrie weitgehend Rechnung tragen zu können, lud er anfangs des Jahres 1881 die damals bedeutendsten Wirtschaftsverbände zu einer Konferenz ein. Das Resultat derselben war ein negatives. Wohl war man allgemein über die Notwendigkeit einer Reorganisation des Konsularwesens einig. Man musste aber zugeben, dass bei dem bestehenden System, wonach das Amt des Konsuls bloss ein Ehren- und Nebenamt war, den Amtsinhabern kaum grössere Pflichten als bisher zugemutet werden konnten. Von einem Übergang zum Berufskonsularsystem konnte aber aus finanziellen Gründen nicht die Rede sein, und über die Mittel und Wege, um

innerhalb der geltenden Konsularordnung eine gewisse Reform durchzuführen, herrschten unter den an der Konferenz vertretenen Kreisen solche Meinungsverschiedenheiten, dass der Bundesrat mit Recht den Moment zur Ergreifung entscheidender Reformmassnahmen als noch nicht gekommen betrachten musste. So blieb das praktische Ergebnis der Konferenz beschränkt auf eine nähere Anleitung des Bundesrates zur Abfassung der Jahresberichte und auf die Anordnung, dass diese ab anfangs Januar 1883 nicht mehr wie früher im Bundesblatt, sondern unmittelbar nach ihrem Eintreffen im weiter verbreiteten Schweizerischen Handelsamtsblatt veröffentlicht werden sollten.

Diese unbedeutenden und unwirksamen Massnahmen liessen den hauptsächlich aus Kreisen der Kleinindustrie und des Gewerbes immer stärker werdenden Ruf nach einer intensiveren staatlichen Unterstützung der Exportbestrebungen nicht verstummen. Die Bewegung griff ins eidgenössische Parlament über. In der Sommersession des Jahres 1883 wurde der Bundesrat auf Antrag von Nationalrat Geigy auf dem Postulatswege eingeladen,

> «die Frage zu prüfen und darüber Bericht zu erstatten, ob nicht die Organisation der Vertretung der schweizerischen wirtschaftlichen und kommerziellen Interessen im Ausland einer Vervollständigung bedürfe».

Unter «Vervollständigung» verstand Nationalrat Geigy hauptsächlich die Schaffung von mit Bundesgeldern subventionierten schweizerischen Handelskammern auf wichtigen ausländischen Handelsplätzen.

Dieses Postulat wurde jedoch nicht gut aufgenommen. Bei einer Umfrage, die der Bundesrat bei sämtlichen schweizerischen Auslandsvertretungen und bei den am Export interessierten Kreisen in der Schweiz veranstaltete, versprachen sich, mit einer einzigen Ausnahme, alle interpellierten Gesandtschaften, Konsulate und Wirtschaftskreise von der Eingliederung von Handelskammern in unsere Vertretungsorganisation nur wenig Vorteile. Man machte vor allem geltend, dass solche Institutionen, wie sie nach dem Vorschlag Geigy geschaffen werden sollten, von den ausländischen Behörden mit Misstrauen beobachtet würden und dass derartige

Vereinigungen von im Ausland ansässigen schweizerischen Geschäftsleuten sich keineswegs immer zu einer wirklichen Vertretung der schweizerischen Interessen gestalten würden. Diese Handelskammern, so befürchtete man, würden in der Regel zu Vertretungen der dort niedergelassenen Schweizer werden, deren Interessen, da sie meistens Industrielle und nicht Importeure seien, eher mit denjenigen der Absatzländer als mit denjenigen ihres Mutterlandes identisch wären. In der Schweiz erhob sich sogar eine Gegenströmung gegen die vorgeschlagene Reform, indem am 3. April 1884 die Generalversammlung der Kaufmännischen Gesellschaft in Zürich in einer Resolution eindrücklich feststellte: «Die Organisation der kommerziellen Interessen bedarf zur Zeit keiner Ergänzung.» In ähnlicher Weise sprach sich auch die Delegiertenkonferenz des Schweizerischen Handels- und Industrievereins in Baden aus. Sie war zwar nicht direkt gegen das Institut der Handelskammer, vertrat jedoch die Auffassung, dass eine Vervollständigung der bestehenden Vertretungsorganisation nur zu empfehlen sei, wenn sie auf privater Initiative beruhe, dass dann aber «in diesem Falle und in der Erwartung, dass hiedurch ausschliesslich die vaterländischen Interessen gefördert würden, eine Unterstützung durch den Bund wünschbar wäre». Der Bundesrat und mit ihm die eidgenössischen Räte schlossen sich dieser Auffassung an, indem auf Antrag des Bundesrates in abschliessender Erledigung des Postulates Geigy am 18. Dezember 1884 folgender Bundesbeschluss gefasst wurde:

1. Die Vervollständigung der Vertretung der wirtschaftlichen Interessen der Schweiz im Ausland ist der Privatinitiative zu überlassen.
2. Insofern im Ausland schweizerische Aussenhandelskammern, Handelsagenturen, Musterlager oder Auskunftsbureaus ins Leben treten, welche sich die Förderung des schweizerischen Handels- und Gewerbefleisses in gemeinnütziger und für alle Teile gleichmässig zugänglicher Weise zur Aufgabe machen, kann auf gestelltes Ansuchen eine finanzielle oder anderweitige Unterstützung bewilligt werden, wenn dieselbe sich nach der von den Bundesbehörden vorzunehmenden Prüfung als nützlich und notwendig herausstellt.

Die Bewegung zur Verbesserung des schweizerischen Konsularwesens kam damit in den interessierten Kreisen jedoch nicht zur Ruhe. Wieder war es das Mittel- und Kleingewerbe, das sich durch den Gang der damaligen Handelspolitik zur Tragung aller Nachteile des Welthandels verurteilt fühlte und den Ruf nach einer Konsularreform nicht verstummen liess. Bereits zwei Jahre nach Erledigung des Postulates Geigy wurde die ganze Frage erneut Gegenstand einer parlamentarischen Diskussion, indem der Bundesrat in der Junisession des Jahres 1886 durch eine Motion von Nationalrat Comtesse eingeladen wurde,

> «die Frage zu prüfen, ob es für Handel und Industrie nicht förderlich wäre, in gewissen Ländern Handelskonsulate zu errichten, welche über unsere Handelsinteressen zu wachen, alle die Entwicklung unserer Ausfuhr interessierenden Vorgänge zu kontrollieren und daherige Erkundigungen einzuziehen sowie das Resultat derselben zusammenzustellen hätten».

Diese Motion wurde von den Räten gutgeheissen. Auf Vorschlag des damaligen Bundespräsidenten Deucher, der darauf aufmerksam machte, dass die Bezeichnung «Handelskonsulate» unrichtig sei, da die Schweiz ja bereits Handelskonsuln besitze, wurde jedoch das Wort «Handelskonsulate» fallen gelassen und ersetzt durch «Berufskonsulate». Dâmit wurde aber ohne Zweifel der Motion ein ganz anderer Inhalt gegeben, der den Absichten des Motionärs keineswegs mehr gerecht wurde. Die Bezeichnung «Handelskonsul» und der ganze Wortlaut der Motion deuten klar darauf hin, dass ursprünglich mit der Motion nicht die Schaffung von eigentlichen Berufskonsulaten, sondern vielmehr von ausschliesslich dem Handel und der Industrie dienenden staatlichen Organen, für die man jedoch eine passende Bezeichnung nicht gefunden zu haben schien, angestrebt wurde. Allein, auch in der neuen Fassung wäre die Motion nicht ungeeignet gewesen, im schweizerischen Konsularwesen einen bedeutenden Fortschritt zu bringen. Durch eine der Motion entsprechende Regelung hätte die Möglichkeit geschaffen werden können, dort, wo eine nebenamtliche konsularische Tätigkeit nicht mehr genügt, oder in Fällen, wo man in der betreffenden Schweizerkolonie keine passende Persönlichkeit für

die Übernahme des Konsularamtes gefunden hätte, das Konsulat vorübergehend oder dauernd in ein Berufskonsulat umzuwandeln. Die Art und Weise, wie der Bundesrat die Motion behandelte, versprach jedoch keine grossen Fortschritte in dieser Hinsicht.

Er unterzog die Frage zwar einer sofortigen Prüfung und wandte sich zur Abklärung der in Handel und Industrie bestehenden Auffassungen und Wünschen an den Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins. Mit Schreiben vom 5. Juli 1886 ersuchte er diesen

1. um seine grundsätzliche Stellungnahme zur Frage der Errichtung von Berufskonsulaten überhaupt;
2. um seine Ansicht, auf welchen Plätzen, falls die Frage von den Räten im bejahenden Sinn erledigt würde, solche Konsulate zu errichten wären;
3. zu welchen finanziellen Folgen dies für den Bund führen würde.

Während die Motion Comtesse nur von der Errichtung von Berufskonsulaten an *gewissen Plätzen* sprach und den Bundesrat in keiner Weise zu einer prinzipiellen Stellungnahme zur Berufskonsularfrage drängen wollte, umging das Schreiben des Handelsdepartementes an den Vorort die reine und einer Lösung viel eher zugängliche Opportunitätsfrage. Die Comtessesche Motion wurde dadurch in eine Form gebracht, welche durch die ungeschickte Gegenüberstellung von Prinzipien geeignet war, die ganze Frage zu Ungunsten der Berufskonsularvertretungen zu präjudizieren, und damit war auch der Vorschlag Comtesse zur Wirkungslosigkeit verurteilt.

Wie sich nicht anders erwarten liess, war die Haltung der vom Vorort um ihre Meinung befragten Sektionen des Schweizerischen Handels- und Industrievereins dem Berufskonsularsystem gegenüber aus den gleichen Gründen, die auch heute noch gegen dasselbe erhoben werden, eine ablehnende [1]). Auch die Schweizerische Handelskammer stellte in Würdigung der Ergebnisse dieser Umfrage in einer Resolution vom 12. Dezember 1886 eindrücklich fest, «es sei vom kommerziellen Standpunkt aus die

[1]) Vgl. hiezu § 10.

Beibehaltung des bisherigen Konsularsystems zu empfehlen». Sie befürwortete jedoch gleichzeitig eine individuellere Behandlung der Konsuln und eine erhöhte Ausrichtung von Vergütungen an deren Unkosten. Ferner empfahl sie für besondere Fälle die Ernennung von Geschäftsträgern, indem sie hauptsächlich von der durch Bundesrat Droz suggerierten Erwägung ausging, dass nur Vertreter mit diplomatischem Charakter bei den Regierungsstellen aller Staaten freien Zutritt finden und infolgedessen zu einer Reihe von Dienstleistungen herangezogen werden können, die zu erfüllen nicht in der Macht blosser Konsuln, auch nicht von Berufskonsuln steht, eine Überlegung, die auch heute noch ihre Aktualität besitzt. Auch die zweite Frage nach der versuchsweisen Errichtung von einzelnen Berufskonsulaten an besonders geeigneten Plätzen wurde fast ohne Ausnahme verneint, was angesichts des Umstandes, dass infolge der Voranstellung der prinzipiellen Frage vor die opportunistische eine reinliche Scheidung zwischen diesen beiden nicht erreicht werden konnte, nicht überrascht.

Ungeachtet der ablehnenden Begutachtung des Schweizerischen Handels- und Industrievereins schenkte der Bundesrat in den folgenden Jahren der Frage der Errichtung von Berufskonsulaten reges Interesse. Bevor er jedoch mit einem Bericht an die Räte gelangen wollte, hielt er es, «um in einer so wichtigen und komplizierten Angelegenheit zu massgebenden Schlüssen gelangen zu können»[1]), für angezeigt, einige praktische Versuche vorausgehen zu lassen. Diese Möglichkeit wurde ihm gegeben, indem ihm durch die eidgenössischen Räte vom 1. Januar 1891 an für die provisorische Umwandlung der Vertretungen in Buenos Aires, Yokohama und London in Berufskonsulate ein Kredit von Fr. 100 000 bewilligt wurde [2]).

Am 19. Mai 1893 folgte dann die bundesrätliche Antwort an die Bundesversammlung [3]). Der Bundesrat musste darin zugeben,

---

[1]) A. a. O. S. 2.

[2]) Hiebei ist jedoch zu erwähnen, dass die beiden Posten in London und Buenos Aires gleichzeitig den Charakter einer Gesandtschaft hatten, da die ersten Berufsvertreter, die an deren Spitze gestellt wurden, sowohl Geschäftsträger bzw. Ministerresident als auch Generalkonsuln waren.

[3]) Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Vertretung der Schweiz im Auslande, vom 19. Mai 1893.

dass das System der Honorarkonsuln gewisse Mängel aufweise [1]), die «durch Einführung des Systems der Berufskonsuln vermieden oder doch wenigstens bedeutend abgeschwächt werden» [2]) könnten. Trotzdem war er aber «mit dem Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins der Ansicht, dass die Eidgenossenschaft im Prinzip ihr gegenwärtiges System der Honorarkonsuln nicht aufgeben» [3]) könne. Der Hauptgrund für die Beibehaltung des Wahlkonsularsystems bildete in erster Linie die starke finanzielle Belastung, die ein Wechsel im System für die Eidgenossenschaft zur Folge gehabt und die in keinem Verhältnis gestanden hätte zu den mit einem Systemwechsel erwarteten Vorteilen. Denn auch in Ländern, so führt der bundesrätliche Bericht weiter aus, welche das Berufskonsularsystem besitzen, seien Klagen ähnlich den gegen unsere Handelskonsuln laut gewordenen durchaus keine Seltenheit. Man dürfe eben nicht vergessen — und hierin sei die öffentliche Meinung nicht immer genügend aufgeklärt —, dass auch die wirtschaftliche Tätigkeit eines Berufskonsuls nur eine beschränkte sein und auch er die private Initiative eben nicht ersetzen könne. Ferner sei ein Konsul nicht bloss Handelsagent; in vielen Fällen habe er in erster Linie die Aufgabe, die Interessen der in seinem Kreise niedergelassenen oder dort durchreisenden Schweizer zu wahren, und man müsse bei der Prüfung der Frage eines Systemwechsels auch diese Tätigkeit, die sehr viel Hingebung, Zeitopfer und Geduld erfordere und die bis anhin von unseren Honorarkonsuln in uneigennütziger und befriedigender Weise ausgeführt worden sei, in Betracht ziehen. Damit wollte der Bundesrat aber keineswegs die Errichtung von Berufskonsulaten ausschliessen, «nur sollten diese», so sagte der Bundesrat in seiner Botschaft, «nicht die Regel, sondern die Ausnahme sein. Da, wo die Bedeutung und die Zahl der Geschäfte die ganze Tätigkeit eines Mannes in Anspruch nehmen

---

[1]) Die vom Bundesrat aufgeführten Mängel decken sich zur Hauptsache mit den Argumenten, die auch heute noch gegen das System der Honorarkonsuln ins Feld geführt werden können. Da wir diese an anderer Stelle (vgl. § 10) betrachten werden, verzichten wir hier, um eine Wiederholung zu vermeiden, auf die diesbezüglichen Ausführungen des Bundesrates näher einzutreten.

[2]) A. a. O. S. 9.

[3]) A. a. O. S. 10/11.

würde und ein Honorarkonsul nicht genügen könnte, oder wenn sich hieraus für die Vertretung schweizerischer Interessen ein beträchtlicher Nutzen erwarten lässt», sollen nach der Ansicht des Bundesrates «nach den Bedürfnissen des Landes und bei möglichster Sparsamkeit» Berufskonsuln bestellt werden. Dabei müsse untersucht werden, «ob es angezeigt sei, demselben einen nur konsularischen Charakter zu belassen oder aber ihm durch Übertragung eines diplomatischen Titels eine wirksamere Ausübung seiner Obliegenheiten zu ermöglichen» [1] [2]).

Zusammen mit der Motion Comtesse fand in dieser bundesrätlichen Botschaft auch ein anderes, das Gesamtproblem der schweizerischen Aussenvertretungen betreffendes Postulat, durch das der Bundesrat am 18. Dezember 1884 eingeladen wurde,

> «die Frage zu prüfen, ob es sich empfehle, über das ganze Gesandtschafts- und Konsularwesen der Schweiz den Räten eine Gesetzesvorlage zu unterbreiten»,

seine Erledigung. Der Bundesrat sprach sich darin zwar gegen jegliche gesetzliche Regelung der Organisation unserer auswärtigen Vertretung aus, denn er wollte in der Lösung der den fortwährend ändernden Verhältnissen anzupassenden Frage durch keine gesetzlichen Schranken gehindert werden. Er legte den Räten trotzdem einen Gesetzesentwurf vor, durch welchen er sich jedoch im Rahmen der in seiner Botschaft dargelegten Prinzipien die völlige Freiheit in bezug auf die Errichtung und Aufhebung von konsularischen Posten sowie in bezug auf die Ernennung und Rangbezeichnung der konsularischen Agenten vorbehielt. Dieses Bundesgesetz, das die Räte mit einigen Abweichungen guthiessen, wurde dann jedoch in der Referendumsabstimmung vom 3. Februar 1895, wohl vor allem in der von alters her im Schweizervolk herrschenden Abneigung gegen jegliches Repräsentationswesen, abgelehnt. Bis auf

---

[1]) A. a. O. S. 10/11.

[2]) In der Folge wurden denn auch neben den drei bereits erwähnten Konsulaten die Vertretungen in Rio de Janeiro (1907) und Montreal (1912) in Berufskonsulate umgewandelt. Nachdem im Jahr 1905 das Konsulat in Yokokama zu einer Gesandtschaft erhoben wurde, unterhielt die Schweiz bei Ausbruch des ersten Weltkrieges nur mehr die beiden Berufskonsulate in Rio und Montreal.

den heutigen Tag konnte der Bundesrat seine Auffassung nicht ändern, dass sich eine gesetzliche Regelung des Konsularwesens für die Leitung desselben hemmend auswirken müsste, und noch heute basiert unsere Konsularorganisation lediglich auf einem vom Bundesrat erlassenen Reglement, auf das die gesetzgebende Behörde zum mindesten keinen unmittelbaren Einfluss hat.

Die folgenden Jahre, bis zum Ausbruch des ersten Weltkrieges, brachten, wohl vor allem infolge des damals einsetzenden Konjunkturaufstieges, für einige Zeit Ruhe in der Frage des Ausbaues unserer wirtschaftlichen Aussenvertretungen. Zwar fehlte es auch in dieser Epoche — vor allem um die Jahrhundertwende — nicht an Kritik und Reformvorschlägen, die, wie auch in früheren Jahren, vorwiegend vom Mittel- und Kleingewerbe ausgingen oder parlamentarischem Boden entstammten. Bedeutende Schritte in der Richtung einer Reorganisation unserer konsularischen Vertretung wurden von den Bundesbehörden jedoch nicht unternommen. Der Grund hiefür liegt, neben der damaligen wirtschaftlichen Entwicklung, vor allem in der Haltung des Handels und der Industrie, die nach wie vor in dieser Frage jeglichen staatlichen Massnahmen gegenüber negativ eingestellt waren. Man hat in diesen Kreisen zwar die zahlreichen Reformvorschläge immer wieder auf das eingehendste geprüft, war dabei jedoch stets zum Schluss gekommen, dass von der Tätigkeit des Staates für die Förderung der Handelsinteressen im Ausland nicht viel erwartet werden dürfe. Diese solle man ganz der Privatinitiative überlassen, welche hierin «allen staatlichen und auch korporativen Veranstaltungen bei weitem überlegen» sei [1]). Vom Staat erwartete man nicht so sehr im Ausland als im Inland Unterstützung durch eine die Exportkraft der schweizerischen Industrie fördernde Wirtschaftspolitik.

Vermochten die zahlreichen Reformbestrebungen seit Beginn der 80er Jahre des letzten Jahrhunderts auch keine bedeutenden Änderungen in unserem Konsularwesen herbeizuführen, so blieben sie wenigstens in bezug auf den Ausbau unseres Konsularnetzes nicht ohne jeden Erfolg. Langsam, entsprechend der Intensität

---

[1]) Aus einer Resolution der Schweizerischen Handelskammer, gefasst an deren XXXIX. Sitzung im Frühjahr 1904.

der gewalteten Kritik, wurden auf allen Erdteilen Konsulate errichtet, so dass die Schweiz bei Ausbruch des ersten Weltkrieges über 115 Honorar- und zwei Berufskonsulate verfügte [1]).

§ 4

Die Konsularreform Ende des Weltkrieges 1914—1918 und die Konsularreglemente von 1919 und 1923

Die zurückhaltende Einstellung von Handel und Industrie den offiziellen Aussenvertretungen gegenüber und die dadurch in den Anfängen gebliebene Entwicklung unseres Konsularwesens rächte sich, als im Jahr 1914 der Weltkrieg ausbrach und die zwischenstaatlichen Handelsbeziehungen gestört oder unterbrochen wurden. Anstatt in dieser Zeit, in der unsere kommerziellen, wirtschaftlichen und finanziellen Interessen im Ausland stark gefährdet waren, in unseren Aussenvertretungen wertvolle Stützpunkte zu besitzen, musste man, wie bei dem damaligen System nicht anders zu erwarten war, bei unseren Konsulaten in wirtschaftlicher Hinsicht ein Versagen feststellen. Es ist daher nicht verwunderlich, wenn schon vor dem Waffenstillstand im Jahr 1918 die Frage einer Konsularreform erneut Gegenstand einer lebhaften Diskussion wurde. Die Nützlichkeit und die Notwendigkeit eines gut funktionierenden Konsularnetzes war durch die damaligen Verhältnisse deutlich sichtbar geworden. Man wollte deshalb in den Nachkriegsjahren, wo es galt, die Beziehungen wieder anzuknüpfen und ganz oder teilweise verlorene Absatzmärkte zurückzuerobern, dieses wertvolle Instrument, das für die Erfüllung dieser Aufgaben be-

[1]) Vergleichsweise führen wir nachstehend die Anzahl der von anderen Staaten damals unterhaltenen Konsulate an: Belgien 562 Hk, 34 Bk, Dänemark 500/16, Griechenland 310/20, Niederlande 613/30, Norwegen 636/21, Portugal 496/33, Schweden 612/24, Spanien 751/98.

Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass sich diese Zahlen nicht ohne weiteres vergleichen lassen, da unsere Bevölkerungszahl und damit auch die Zahl unserer Auswanderer im Vergleich zu den anderen Staaten klein ist und wir keine Kolonien besitzen. Ferner besass die Schweiz — vielleicht mit Ausnahme Belgiens — von den aufgeführten Staaten schon damals die höchstentwickelte Exportindustrie, sodass diese weniger auf die staatliche Mithilfe im Ausland angewiesen war, als dies bei den anderen Staaten der Fall gewesen sein mag.

sonders geeignet erschien, nicht mehr länger entbehren und rechtzeitig die notwendigen Reformen durchführen. Aus diesem Grunde reichten am 3. Oktober 1917 die Nationalräte Bühler, Meyer und Micheli ein Postulat ein, durch das der Bundesrat eingeladen wurde, nach eingehendem Studium Bericht zu erstatten, ob es nicht angezeigt wäre,

1. die Zahl der schweizerischen diplomatischen und wirtschaftlichen Posten im Ausland zu erhöhen und den wichtigsten Gesandtschaften Handelsagenten anzugliedern;
2. die unseren Aussenposten und ihrem Personal bewilligten Kredite zu erhöhen, um damit der Verteuerung der Lebenshaltung Rechnung zu tragen und die Rekrutierung unserer diplomatischen und wirtschaftlichen Vertreter, die sich neuen und sehr wichtigen Aufgaben gegenüber sehen, zu erleichtern.

Dieses Postulat wurde zum Ausgangspunkt für die Konsularreform vom Jahr 1919. Das für die Prüfung dieser Frage zuständige Politische Departement gelangte bereits zwei Monate nach Annahme dieses Postulates, am 28. Dezember 1917, an den Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins und ersuchte diesen um seine Ansichtsäusserung darüber. Der Vorort antwortete am 30. März 1918 und gab in seinem Schreiben die Entschlüsse wider, welche die Schweizerische Handelskammer in ihrer Sitzung vom 9. des gleichen Monats in dieser Angelegenheit gefasst hatte. Darnach erblickte man in den im Schweizerischen Handels- und Industrieverein zusammengefassten Industrie- und Handelskreisen als notwendigste Reform die Schaffung einer Zentralstelle bei der Abteilung für Auswärtiges beim Politischen Departement, deren wichtigste Rolle die Zentralisation der konsularischen Berichte und deren rasche Zurverfügungstellung an die Interessenten wäre. Die andern, von verschiedenen Seiten vorgeschlagenen Reformen, besonders die Ernennung von Berufskonsuln, wurden mehr oder weniger ausdrücklich als überflüssig bezeichnet.

Diese neuerliche zurückhaltende Stellungnahme der schweizerischen Handels- und Industriewelt in einer Zeit, wo doch das Ungenügen unserer Konsularorganisation und deren gründliche

Reformbedürftigkeit deutlich in Erscheinung trat, muss Befremden erwecken. Es scheint fast, als liege der Grund der von unseren grossen Exportindustrien stets gezeigten Skepsis und Zurückhaltung in der stillen Furcht, es könnten als Folge der durch eine Reform des Konsularwesens erhaltenen staatlichen Hilfe früher nicht exportfähige Firmen auf ausländischen Märkten als Konkurrenten auftreten. Denn man musste wirklich die Fehler der damaligen Konsularorganisation verleugnen oder dann — was wir jedoch nicht glauben — verkennen, wenn man annahm, es könnte genügen, einfach eine mit der blossen Weiterleitung der Konsularberichte betraute Zentralstelle zu schaffen, um die Mängel des damaligen Konsularwesens beheben zu können. Wenn auch eine gut ausgebaute Zentrale in der Heimat für eine wirksame wirtschaftliche Tätigkeit der Vertretungen im Ausland unerlässlich ist, so hätte sich die Schaffung einer solchen ohne eine gleichzeitige und gründliche Reform der Aussenposten selbst doch als wirkungslos erweisen müssen. Diejenigen Stellen, denen das Konsularwesen unterstellt war, sahen das ein. Sie schufen zwar für die dem Politischen Departement übertragenen Aufgaben bei der Abteilung für Auswärtiges einen besonderen Konsulardienst, unterwarfen aber durch den Erlass eines neuen Reglementes zugleich unsere ganze Konsularorganisation einer grundlegenden Reform.

Durch dieses Reglement, datiert vom 16. Dezember 1919 und in Kraft getreten am 1. März 1920, war in unserem Konsularwesen nach einer mehr als 100jährigen Entwicklung endlich ein klares und bestimmtes, unseren Verhältnissen angepasstes System geschaffen. Leider war dieses Reglement, wie auch die Bundesbehörden zugaben, «etwas zu theoretisch» ausgefallen, und letztere begannen daher bereits kurze Zeit nach seiner Inkraftsetzung mit den Vorarbeiten für ein neues Reglement. Dieses am 26. Oktober 1923 vom Bundesrat genehmigte und am 1. Januar 1924 in Kraft getretene Reglement hat heute noch Gültigkeit. In grundsätzlicher Beziehung unterscheidet es sich nicht von demjenigen des Jahres 1919; es ist aber klarer und in praktischerem Geiste abgefasst und erlaubt, wie wir in den folgenden Kapiteln noch sehen werden, aus unseren Konsulaten auch in wirtschaftlicher Hinsicht wertvolle Institutionen zu machen.

Wenn in der vorliegenden Arbeit das Konsularwesen auch nicht in seiner Gesamtheit, sondern nur seine Heranziehung und Bedeutung für die Lösung wirtschaftlicher Aufgaben Gegenstand unserer Untersuchung ist, so müssen wir hier doch die allgemeine Organisation, wie sie durch das neue Reglement geschaffen wurde, und die wirtschaftlich nicht relevanten Aufgaben [1]) unserer Konsulate einer kurzen Betrachtung unterziehen. Sie ist notwendig, da wir nur bei Kenntnis der eigentlichen Konsularorganisation selbst und auch der nichtwirtschaftlichen konsularischen Obliegenheiten die nötige Grundlage erhalten für eine das Teilgebiet der wirtschaftlichen Tätigkeit betreffende kritische Darstellung unserer konsularischen Auslandsvertretungen. Wir beziehen diese Bestimmungen allgemeiner Natur jedoch nur insoweit in den Kreis unserer Betrachtungen ein, als eine Kenntnis derselben für die nachfolgende Behandlung des eigentlichen Gegenstandes unserer Arbeit unbedingt erforderlich ist.

Wie früher, so steht auch nach den Reglementen von 1919 bzw. 1923 das Konsularwesen unter der Oberleitung des Bundesrates. Dieser erlässt auf Antrag des Politischen Departementes die allgemeinen Weisungen für die Geschäftsführung der Konsulate und entscheidet, nach Einvernahme des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes und der vorgesetzen Gesandtschaft oder des zuständigen Generalkonsulates, über die Errichtung und die Aufhebung von Konsulaten und wählt auf Vorschlag des Politischen Departementes auch die Konsuln [2]).

Die unmittelbare Leitung des Konsularwesens ist indes Sache des Politischen Departementes. In dessen Schosse wurde hiefür, wie bereits erwähnt, in der Abteilung für Auswärtiges ein besonderer Dienstzweig, genannt «Konsulardienst», geschaffen. Diesem liegen nach Art. 3 des Reglementes insbesondere ob:

---

[1]) In diesem Kapitel beschränken wir uns auf eine knappe Darstellung der Konsularorganisation. Auf die Aufgaben allgemeiner Natur kommen wir in anderem Zusammenhang, bei den allgemeinen Betrachtungen des nächsten Kapitels, zu sprechen.

[2]) Mit Ausnahme der Vizekonsuln II. Klasse, die nach erfolgreich bestandener Probezeit vom Politischen Departement ernannt werden.

a) die Vorbereitung der Anträge auf Errichtung und Aufhebung von Konsulaten sowie auf Ernennung und Entlassung der Konsuln;

b) die allgemeine Kontrolle über die Konsulate und ihre Geschäftsführung sowie die Erledigung von Anständen innerhalb der ihm vom Politischen Departement verliehenen Befugnisse [1]);

c) die Vermittlung des Verkehrs der Heimat mit den Konsuln und den Schweizerkolonien, insbesondere die ständige Information der Konsuln über die schweizerischen Verhältnisse [2]);

d) die Aufsicht über die Berichterstattung der Konsuln.

In der Schaffung dieser Zentralstelle liegt die eine grosse Neuerung, die das Reglement vom Jahre 1923 im schweizerischen Konsularwesen brachte. Ein seit langem immer wieder erhobener Reformvorschlag fand damit endlich seine Verwirklichung, wenn auch nicht ganz in der Art und Weise, wie es den Absichten der jeweiligen Initianten entsprach. Es handelt sich bei dem neugeschaffenen Organ weder um eine blosse Sammel- und Weiterleitungsstelle für die wirtschaftlichen Berichte, wie dies der Vorort im Jahre 1918 vorschlug, noch um ein eigentliches Aussenhandelsinstitut im Sinne des Vorschlages der ostschweizerischen geographisch-kommerziellen Gesellschaft vom Jahre 1880. Seine Aufgaben sind weniger wirtschaftlicher als vor allem administrativer Natur. Es ist die zentrale Stelle, von der aus das ganze Konsularwesen im oben umschriebenen Rahmen geleitet und kontrolliert wird, und ist als solche ein unentbehrliches Organ, ohne welches man sich eine auch nur annähernd befriedigende Konsularorganisation gar nicht denken kann. Ob eine solche Verwaltungsstelle — abgesehen von anderen mitbestimmenden Faktoren — indes auch

---

[1]) Diese Bestimmung wird ergänzt durch Art. 5, wonach in Ländern, in denen die Schweiz eine Gesandtschaft oder ein Generalkonsulat unterhält, diese als Hilfsorgane des Politischen Departements die vorgesetzte Behörde der konsularischen Posten sind und als solche unter der Leitung des Politischen Departements die unmittelbare Aufsicht über dieselben ausüben.

[2]) Zu diesem Zwecke gibt der Konsulardienst ein besonderes Publikationsorgan, «Das Konsularbulletin», heraus, in dem vor allem amtliche Mitteilungen, die für die Konsuln und die Schweizer im Ausland von Wert sind, bekanntgegeben werden.

genügt, um den Nutzen der wirtschaftlichen Tätigkeit der Konsuln auf ein Optimum zu bringen, oder ob für diesen Zweck diese Zentralstelle eines Ausbaues oder einer Ergänzung bedarf, ist eine Frage, die wir in anderem Zusammenhang zu prüfen haben [1]).

Eine weitere bedeutsame Neuerung, die durch das Reglement vom Jahre 1923 geschaffen wurde, betrifft die personelle Organisation unseres Konsularwesens. Das neue Reglement brachte eine grundlegende Umwälzung in derselben. Die grosse Änderung besteht in nichts weniger als in der Aufgabe des seit mehr als 100 Jahren, seit den Anfängen unseres Konsularwesens stets hochgehaltenen Prinzips des Honorarkonsularsystems. Wir haben zwar gesehen, dass in das System der ehrenamtlich tätigen Konsuln bereits früher eine erste Bresche geschlagen worden war [2]). Allein, jene Posten, die Ende der 80er Jahre als Folge der Motion Comtesse geschaffen wurden, hatten, wie der Bundesrat selber sagte, nur Versuchscharakter und wurden zudem wenige Jahre nachher in diplomatische Vertretungen umgewandelt. In der Folge wurden dann zwar neuerdings zwei Berufskonsulate geschaffen. Diese entbehrten jedoch jeder gesetzlichen Grundlage, denn das Reglement von 1875 statuierte eindeutig das Honorarkonsularsystem, und dieses Reglement sowie die Erledigung der Motion Comtesse waren für den Bundesrat nach wie vor bindend, und er fühlte sich diesen gegenüber auch verpflichtet. Die Zahl der Berufskonsulate war im Vergleich zu den in der damaligen Zeit bestehenden ca. 120 Honorarkonsulaten dermassen klein, dass sie lediglich die Ausnahme zur Regel bildeten und man nicht von einem eigentlichen Verlassen des gesetzlich festgelegten Prinzips des Honorarkonsularsystems sprechen darf. Das neue Reglement wollte nun aber nicht nur die gesetzliche Sanktionierung dieser Ausnahmeerscheinungen bringen. Es wollte indes auch nicht das bestehende System durch ein solches von Berufskonsuln ersetzen. Von der richtigen Erkenntnis ausgehend, dass es sich bei diesem Problem — unabhängig von Erwägungen finanzieller Natur — nie um eine Frage des Prinzips handeln kann und dass entsprechend den jeweiligen Verhältnissen bald die Schaffung eines Berufskonsulats, bald die Schaffung eines

[1]) Vgl. hiezu § 7, 8.
[2]) Vgl hiezu S. 6.

Honorarkonsulats die richtige Lösung sein wird, wurde ein gemischtes System, ein System des Nebeneinander von Berufs- und Honorarkonsulaten, geschaffen.

Zugleich wurde ein eigentliches konsularisches Korps bzw. eine konsularische Hierarchie gebildet, indem Absatz 3 des erwähnten Artikels bestimmt, dass sich das schweizerische Konsularkorps aus Generalkonsuln, Konsuln, Vizekonsuln I. und II. Klasse zusammensetze.

Die letzte grundlegende Reform bestand in der Schaffung von eigentlichen Konsulaten, denn, wie wir bereits eingangs erwähnten, traten die schweizerischen Konsulate in einer Form in Erscheinung, die weit von dem entfernt war, was man sich heute allgemein unter einem Konsulat vorstellt.

Diesem geradezu chaotischen Zustande wurde nun abgeholfen, indem das neue Reglement die Möglichkeit schuf, alle Konsulate von gewisser Bedeutung mit einer eigenen Kanzlei, d. h. mit eigenen Bureauräumlichkeiten, eigenem Mobiliar und Material zu versehen. Ferner wurde durch Art. 21 vorgesehen, den Kanzleien eigenes Berufspersonal, bestehend aus Kanzleisekretären, Kanzlisten und Hilfskräften, zuzuteilen. Dieses Kanzleipersonal wird, mit Ausnahme der Hilfskräfte, die im Einvernehmen mit dem Politischen Departement vom Konsul selbst eingestellt werden, vom Konsulardienst in der Abteilung für Auswärtiges gewählt. Unter der Aufsicht eines Kanzlers, dem in Ausnahmefällen, und wenn es das dienstliche Interesse erfordert, der persönliche Titel eines Vizekonsuls verliehen werden kann [1]), hat dieses Kanzleipersonal die administrativen Arbeiten (Kassa-, Buchführung, Archivierung etc.) und die laufenden Geschäfte zu besorgen, sodass der Konsul von all dieser zeitraubenden Kleinarbeit befreit wird und sich wichtigeren konsularischen Aufgaben zuwenden kann.

Die Schaffung von Kanzleien beschränkt sich — wir möchten dies besonders hervorheben — nicht nur auf Berufskonsulate. Alle Posten von etwelcher Bedeutung können mit einer eigenen Kanzlei und dem notwendigen Personal versehen werden. Die einzelnen

---

[1]) Vgl. hiezu S. 70.

Arten von Konsulaten, die bei uns daher Verwendung finden können, sind folgende:

1. Berufskonsulate: geleitet von einem Berufskonsul; eigene Kanzlei und Berufskanzleipersonal.
2. Gemischte Konsulate: geleitet von einem Honorarkonsul; eigene Kanzlei und Berufskanzleipersonal.
3. Honorarkonsulate: geleitet von einem Honorarkonsul; keine Kanzlei und kein Berufskanzleipersonal.

Die gemischten Konsulate werden, da sie unter der Leitung eines Honorarkonsuls stehen, in der Regel als Honorarkonsulate bezeichnet und zusammen mit den eigentlichen Honorarkonsulaten den Berufskonsulaten gegenübergestellt. Und da die Honorarkonsulate gegenüber den Berufskonsulaten in weitaus überwiegender Zahl vorhanden sind, bezeichnet man unser Konsularsystem nach wie vor als «Honorarkonsularsystem». Wir können dieser Übung nicht folgen und halten unsere Dreiteilung der ihrem Wesen und, wie wir sehen werden, auch ihrer Bedeutung nach doch so grundverschiedenen Konsulate für zweckmässig und notwendig für das richtige Verständnis und eine gerechte Würdigung unseres Konsularwesens. Wir müssen daher auch die Auffassung, dass das schweizerische Konsularwesen durch das Prinzip der Honorarkonsulate gekennzeichnet sei, ablehnen. Unser konsularisches System ist ein gemischtes, und zwar ein modifiziert gemischtes System. Gemischt, weil wir ein Nebeneinander von Berufs- und Honorarkonsulaten haben; modifiziert gemischt, weil wir daneben noch eine Mittelfigur, Konsulate mit Honorarkonsul und Berufspersonal, besitzen. Die Tatsache, dass man allgemein nur von Berufs- und Honorarkonsulaten spricht — ob man dabei von den gemischten Konsulaten keine Kenntnis hat oder deren Wesen verkennt, bleibe dahingestellt —, hat es mit sich gebracht, dass die ganze Diskussion und Kritik unser Konsularwesen betreffend getrübt wird und sich zu einem grossen Teil auf falschen Voraussetzungen aufbaut. Dieser unerfreuliche Zustand musste sich einstellen, denn wie will man gerechte Kritik walten lassen, wenn man die Natur und das Wesen des zu kritisierenden Gegenstandes nicht genügend kennt oder verkennt?

Wenn man die Neuerungen, die das Reglement vom Jahre 1923 brachte, zusammenfassend betrachtet, so kann man feststellen, dass damit eine gute Grundlage geschaffen wurde für die Errichtung eines guten und fruchtbringenden Vertretungsorganismus. Wenn indes die Vorteile des neuen Konsularsystems noch nie richtig gewürdigt worden sind und in der Praxis bis jetzt auch nicht im gewünschten Masse sichtbar wurden, so hat das seinen ganz bestimmten Grund. Auch bei der besten reglementarisch festgelegten Organisation kommen die Vorteile eben nur in dem Masse zum Vorschein, in welchem für die Ausgestaltung der Vertretungsorganisation die notwendigen Kredite gewährt werden können. Abgesehen davon, dass die Mittel, die hiefür in der Schweiz zur Verfügung gestellt werden, ohnehin beschränkt sind, waren die Jahre nach dem Erlass des Reglements bis zum heutigen Tage in dieser Beziehung besonders ungünstig. Auf die Nachkriegsjahre folgte bald die grosse Krise, und kurz nachher brach der jetzige Weltkrieg aus. Es sind dies Zeiten, in denen man einerseits eine gute Auslandsvertretung besonders nötig hätte, wo aber andererseits der Finanzhaushalt besonders angespannt ist und die Sparmassnahmen auch die Auslandsvertretungen erfassen müssen. Es liegt nun einmal eine gewisse Tragik darin, dass in Zeiten, wo der Export gut geht, staatliche Auslandsvertretungen vom wirtschaftlichen Standpunkte aus leicht als überflüssig betrachtet werden und man in der Bereitstellung der nötigen Mittel nur zögernd vorgeht, während in schlechten Jahren das Fehlen wirtschaftlicher Stützpunkte im Ausland als Mangel empfunden wird ohne dass dabei dann jedoch die nötigen Mittel vorhanden wären, um solche zu schaffen oder bestehende auszubauen.

§ 5

Kritik und Reformbestrebungen seit Bestehen der heutigen Konsularorganisation

Wenn wir die Entwicklung der Frage unserer Aussenvertretungen bis auf den heutigen Tag weiterverfolgen, so sehen wir, dass sie noch einmal Gegenstand einer lebhaften und umfassenden

Diskussion wurde. Es war dies, wie auch in früheren Jahren, in einer wirtschaftlichen Depressionsperiode, während der grossen Weltwirtschaftskrise anfangs der 30er Jahre. Der Anstoss zu dieser neuerlichen Auseinandersetzung erfolgte zwar schon früher, in einer Zeit, die, verglichen mit den Verhältnissen zu Beginn der Krise, noch günstig war. Diese gewissermassen verfrühte Genesis mag damit zusammenhängen, dass die Initiative nicht unmittelbar aus der Wirtschaft selbst herauskam, sondern rein politischem Boden entsprang. Im Jahre 1929 wurde nämlich im Nationalrat auf Veranlassung von Nationalrat Schmid-Ruedin ein Postulat der Geschäftsprüfungskommission angenommen, durch das der Bundesrat eingeladen wurde,

> «zu prüfen und darüber Bericht zu erstatten, ob nicht zur Förderung des Exportes die wirtschaftlichen Auslandsvertretungen unseres Landes durch Zuteilung von wirtschaftlich besonders vorgebildeten Funktionären an die Gesandtschaften und wichtigsten Konsulate weiter ausgebaut werden sollten».

Dieses Postulat blieb jedoch vorläufig unerledigt, sodass sich die nationalrätliche Geschäftsprüfungskommission veranlasst sah, im Jahr 1930 den Bundesrat erneut daran zu erinnern. Mit Schreiben vom 2. Juli 1930 gelangte dann die Handelsabteilung des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes wie üblich zur Vernehmlassung an den Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins. Dieser unternahm bei seinen Sektionen eine umfassende Enquête und ersuchte diese vor allem um konkrete Vorschläge zur Verbesserung der damaligen Konsularorganisation.

Wenn man aus den darauf eingegangenen Antworten, die dem Bundesrat am 2. Oktober 1931 bekanntgegeben wurden, das Fazit zu ziehen sucht, so muss man erneut feststellen, dass auch diesmal wieder, wie schon immer, das Ergebnis ein enttäuschendes war. Einmal liefen nur wenige Antworten ein, und es ist besonders auffallend, dass auch Sektionen, die wichtigste Exportindustrien vertreten oder solchen nahestehen und die früher am Ausbau der wirtschaftlichen Aussenvertretungen regen Anteil nahmen, diesmal gar nicht antworteten. Man ist gezwungen — sofern man nicht so optimistisch ist, zu glauben, es liege darin ein Zeichen relativer Zufriedenheit mit dem damals Bestehenden —, in dieser erneut

desinteressierten Haltung der im Schweizerischen Handels- und Industrieverein zusammengeschlossenen Handels- und Industriewelt eine gewisse Übermüdung, wenn nicht gar Überdruss an diesem latenten Traktandum zu erblicken. Sodann waren aber auch die wenigen eingegangenen Antworten keineswegs dazu geeignet, dem Bundesrat gewisse Richtlinien für den Ausbau des Konsularwesens an die Hand zu geben. Es ist nicht möglich, aus den Antworten eine auch nur einigermassen einheitliche Linie herauszuschälen. Neben Sektionen, deren Mitglieder die damalige Konsularorganisation als befriedigend oder wenigstens nicht reformbedürftig betrachteten — ob nur für sich oder für die gesamte schweizerische Wirtschaft bleibe dahingestellt — und die daher von einem weiteren Ausbau unserer Aussenvertretungen abrieten [1]), bewegte sich die Kritik in den übrigen Vernehmlassungen auf den verschiedensten Wegen und Weglein. Man kommt nicht um die Feststellung herum, dass sich die Industrie auch diesmal nicht klar darüber war, was fehlte, und noch viel weniger darüber, was man eigentlich haben wollte.

Eine formelle Erledigung durch den Bundesrat fand das Postulat Schmid-Ruedin nicht. Hingegen wurden während der Dauer der Krise, wohl weniger auf Grund des Ergebnisses dieser Enquête als auf Anregungen, die sowohl vom Vorort direkt als auch von anderer Seite, vor allem von der im Jahre 1927 gegründeten Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung stammten, ein gewisser Ausbau des Konsularwesens vollzogen. So wurden verschiedene Posten mit Berufskonsuln besetzt, an Honorarkonsulate in vermehrtem Masse Berufsbeamte zugeteilt und die Zahl der Honorarkonsulate erhöht. Ferner wurde durch Bundesratsbeschluss vom 14. Juli 1933 ein Art. 27bis zum Konsularreglement erlassen, durch den die Möglichkeit geschaffen wurde, als Korrespondenten unserer Gesandtschaften und Konsulate in deren Amtsbezirk sogenannte Konsularagenten zu ernennen [2]).

[1]) So schrieb u. a. ein grosser zürcherischer Verband der Exportindustrie, er halte «die bestehende Organisation als durchaus ausreichend und würde es für verfehlt erachten, wenn der Bund auf diesem Gebiete und insbesondere unter der Flagge der Förderung der Exportindustrie noch grössere Summen als bisher auslegen würde».

[2]) Vgl. hiezu § 9, I.

Einen bedeutenden Fortschritt im Sinne einer Ergänzung des Systems unserer wirtschaftlichen Aussenvertretungen brachte dann das Jahr 1937, indem für das von der Handelszentrale seit Jahren vorgeschlagene Projekt der Handelsagentur unter dem Druck der Verhältnisse die nötigen Bundeskredite bewilligt wurden und somit seine Verwirklichung fand [1]).

Seither ist die Diskussion über die Frage unserer wirtschaftlichen Auslandsvertretungen — ohne dass indes Grundlegendes geschehen wäre — nicht mehr zur Ruhe gekommen. Auf die Jahre nach der grossen Weltwirtschaftskrise folgten die jetzigen Kriegsjahre, beides Zeiten, in denen der Boden für Kritik und Reformbestrebungen an unseren Aussenvertretungen besonders geeignet ist.

In dieser Materie mag wohl geschehen was will, so werden Kritik und Reformbestrebungen aus den oben erwähnten Gründen in Zeiten des schlechtgehenden Exports stets wieder aufleben. Es liegt zudem in der Natur der Sache, dass, auch in normalen Zeiten, immer wieder Anlass vorhanden sein wird zu objektiv berechtigten Aussetzungen; einerseits, weil auf diesem Gebiete der persönliche Faktor eine derart entscheidende Rolle spielt, dass Versager und Enttäuschungen nie ganz ausbleiben dürften, und andererseits wegen des steten Wandels, den die Verhältnisse erfahren und der die Anpassung der wirtschaftlichen Aussenvertretungen an neue Bedürfnisse erfordert.

Der Vollständigkeit halber erwähnen wir anschliessend an die geschichtliche Entwicklung des Konsularwesens nachstehend die zu Beginn des Jahres 1940, in einem Moment, in dem die internationalen Beziehungen noch als normal angesprochen werden konnten, von der Schweiz im Ausland unterhaltenen Vertretungen. Sie umfassen:

27 Gesandtschaften,
22 Berufskonsulate,
30 gemischte Konsulate,
67 Honorarkonsulate,

die sich auf die einzelnen Kontinente wie folgt verteilen:

---

[1]) Vgl. hiezu S. 89 ff.

Gesandtschaften	Berufskonsulate	Gemischte Konsulate	Honorar-Konsulate
Europa und europäische Besitzungen in Übersee			
Brüssel	Tel-Aviv	Leopoldville	Antwerpen
London	Bombay	Manchester	Liverpool
Sofia	Frankfurt	Montreal	Dublin
Kopenhagen	Köln	Winnipeg	Toronto
Berlin	Mannheim	Johannesburg	Vancouver
Paris	Wien	Wellington	Kapstadt
Helsinki	München	Sidney	Akkra
Athen	Prag	Hamburg	Tanga
Rom	Besançon	Leipzig	Jaffa
Belgrad	Mulhouse	Bordeaux	Calcutta
Riga	Toulouse	Lyon	Colombo
Kaunas	Algier	Marseille	Hongkong
Haag	Casablanca	Nantes	Singapore
Warschau	Tunis	Genua	Melbourne
Lissabon	Mailand	Turin	Bregenz
Bukarest	Neapel	Zagreb	Bremen
Stockholm	Triest	Amsterdam	Düsseldorf
Madrid	Istambul	Batavia	Elbing
Ankara		Oslo	Stuttgart
Budapest			Dijon
			Le Hâvre
			Lille
			Nancy
			Nizza
			Dakar
			Tananarivo
			Beyruth
			Saigon
			Saloniki
			Catania
			Florenz
			Venedig
			Rotterdam
			Medan
			Porto
			Laurenço Marques
			Galatz
			Barcelona
			Sevilla
Amerika			
Washington	New York	Chicago	Los Angeles
Buenos Aires	San Francisco	Cincinnati	St. Louis
Rio de Janeiro		New Orleans	Manila
Caracas		Philadelphia	Cordoba
		Seattle	Rosario de Santa Fé
		Santiago de Chile	La Paz

Gesandtschaften	Berufskonsulate	Gemischte Konsulate	Honorar-Konsulate
		Bogotá	Bahia
		Havanna	Curityba
		Mexiko	Pernambuco
		Lima	Porto Allegre
		Montevideo	Sao Paulo
			Valdivia
			Valparaiso
			Magallanes
			San José
			Ciudad Trujillo
			Guayaquil
			Guatémala
			Port-au-Prince
			Tegucigalpa
			Guadalajara
			Managua
			Panama
			Asunción
			San Miguel
Asien			
Teheran	Shanghai		Canton
Tokio			Bagdad
			Bangkok
Afrika			
Kairo	Alexandrien		

2. Kapitel

Darstellung und kritische Würdigung der Heranziehung und Bedeutung der Konsulate für die Lösung wirtschaftlicher Aufgaben

§ 6

Allgemeine Betrachtungen

I.

Man pflegt die Konsulate allgemein als wirtschaftliche Vertretungen zu bezeichnen und stellt sie als solche den politischen oder diplomatischen Vertretungen gegenüber. Aus unseren bisherigen Ausführungen — wir haben stets nur von dem «Teilgebiet

der wirtschaftlichen Aufgaben» oder von der «Heranziehung der Konsulate zur Lösung wirtschaftlicher Aufgaben» gesprochen — geht indes bereits hervor, dass wir diese Charakterisierung der Konsulate als nicht ihrem Wesen entsprechend betrachten. Sie war richtig in den ersten Jahren des Bestehens unserer konsularischen Vertretungsorganisation, als die Konsuln ausschliesslich wirtschaftliche Aufgaben zu erfüllen hatten. Im Laufe der Jahre vollzog sich dann aber im konsularischen Pflichtenkreis ein grundlegender Wandel. Wenn wir das heute geltende Konsularreglement betrachten, so sehen wir, dass der Konsul von heute nicht mehr der «Kommissär der Handelsverhältnisse», sondern, wie ihn das Reglement umschreibt, «die Mittelsperson zwischen dem Bundesrat und den in seinem Konsularbezirk niedergelassenen Schweizerbürgern» [1]) ist, als welcher er vor allem die Interessen der im Ausland lebenden schweizerischen Staatsangehörigen zu wahren und deren behördlichen Verkehr mit der Heimat zu vermitteln hat. Die einzelnen Obliegenheiten werden durch Art. 29 des geltenden Reglements wie folgt umschrieben:

a) Rechtsschutz der im Auslande niedergelassenen oder mit demselben verkehrenden Schweizer sowie Vollziehung der Vorschriften über die Militärkontrolle und den Militärpflichtersatz (Art. 36—50 des Reglements);
b) Durchführung der aus den Vorschriften über das Pass- und Beglaubigungswesen sich ergebenden administrativen Obliegenheiten (Art. 51—58);
c) Mitwirkung inbezug auf die zivilrechtlichen Verhältnisse von Schweizern (Art. 59—73);
d) Unterstützung bedürftiger Landsleute und Beihilfe für Arbeitssuchende (Art. 74—77);
e) Berichterstattung und Erteilung von Auskünften wirtschaftlicher und kommerzieller Natur (Art. 78—80);
f) Annahme von Hinterlagen und Übermittlungen (Art. 81—85).

Daraus ersehen wir, dass den wirtschaftlichen Aufgaben, die erst an fünfter Stelle erwähnt werden und denen nur drei Artikel gewidmet sind, im Vergleich zu den in 47 Artikeln umschriebenen

[1]) Art. 28 des Konsularreglements.

übrigen Aufgaben, schon rein äusserlich, d. h. im reglementarisch umschriebenen Pflichtenkreis, nur mehr sekundäre Bedeutung zukommt. Aber auch in der Praxis wird, durch die Natur der nichtwirtschaftlichen Obliegenheiten bedingt, die Erledigung von wirtschaftlichen Aufgaben erst an zweiter Stelle kommen. Die zivilrechtlichen, administrativen, notariellen oder wie immer man diese Aufgaben benennen mag, treten von aussen, d. h. von den Mitgliedern der betreffenden Kolonie, an den Konsul heran und müssen notgedrungen erledigt werden. Für die mehr oder weniger freiwillige und zeitraubende Abfassung von wirtschaftlichen Berichten oder eine sorgfältige wirtschaftliche Auskunftserteilung, die beide zudem ganz besondere Kenntnisse verlangen, wird daher in der Regel nicht mehr viel Zeit übrig bleiben. Der Konsul wird die nichtwirtschaftlichen Arbeiten aber nicht nur deshalb in erster Linie erledigen, sondern auch weil über diesen Teil seiner Tätigkeit eine Kontrolle durch das ihn ernennende, befördernde und eventuell auch absetzende Politische Departement ausgeübt wird. Eine gleiche Kontrolle über seine wirtschaftliche Tätigkeit besteht indes nicht oder doch nur zu einem gewissen Teil, ein Mangel, auf den wir in anderem Zusammenhange [1]) noch hinzuweisen haben und der es verständlich macht, dass der Konsul, auch wenn die wirtschaftlichen Aufgaben an erster Stelle stehen würden, den nichtwirtschaftlichen mehr Zeit und grössere Sorgfalt widmen würde als seinen Obliegenheiten wirtschaftlicher Natur.

Wir können daher die Konsulate nicht, wie dies allgemein üblich ist, als wirtschaftliche Vertretungen charakterisieren. Wohl haben sie auch wirtschaftliche Aufgaben zu erfüllen, aber diese sind nur ein, auf keinen Fall aber *das* Wesensmerkmal, das es erlauben würde, sie als wirtschaftliche Vertretungen anzusprechen. Auch in der Gegenüberstellung zu den Gesandtschaften müssen wir die Bezeichnung der Konsulate als wirtschaftliche Vertretungen ablehnen, denn — wie wir noch sehen werden — haben auch die Gesandtschaften die gleichen und sogar noch über diese hinausgehende wirtschaftliche Aufgaben.

Dies ist keineswegs eine Kritik an unserem Konsularwesen. Diese Feststellung bedeutet lediglich die richtige Charakterisierung

[1]) Vgl. hiezu § 7, 8, sowie vor allem auch S. 45, 89.

der Konsulate, die aus ursprünglich rein wirtschaftlichen Vertretungen im Laufe der Zeit nun eben vorwiegend administrative Institutionen geworden sind, eine Tatsache, die wir gar nicht ändern wollen, denn es ist klar, dass die Schweiz für ihre Bürger im Ausland und auch für ihre politische Information — genau gleich wie andere Staaten — solcher Organe bedarf. Ebenso klar ist es, dass sie — ebenfalls analog anderen Staaten — diese Aufgaben den ursprünglich rein wirtschaftliche Funktionen besitzenden Konsuln übertrug. Die Bundesbehörden, die indes — wir wollen dies nochmals betonen — stets bereit waren, auch der wirtschaftlichen Tätigkeit der Konsulate die gebührende Beachtung zu schenken, waren, ganz abgesehen von Erwägungen finanzieller Natur, die es ihnen nicht erlaubten, eine Doppelvertretung zu errichten, dazu umso eher berechtigt, als die vor allem im Schweizerischen Handels- und Industrieverein zusammengefassten Industrie- und Handelskreise der Entwicklung des Konsularwesens allgemein desinteressiert gegenüberstanden und sich von deren Heranziehung zu wirtschaftlicher Tätigkeit nichts oder wenig versprachen.

Wenn wir daher unser Konsularwesen bzw. dessen Bedeutung für unsere Exportindustrie kritisch betrachten wollen, so müssen wir dem Umstand, dass die Konsulate staatliche, mit vorwiegend nichtwirtschaftlichen Aufgaben betraute Vertretungen sind, Rechnung tragen. Wir dürfen die Konsulate nicht, nur weil sie einmal wirtschaftliche Vertretungen waren oder weil man in ihnen solche sehen möchte, als solche betrachten. Wir dürfen auch nicht den weiteren Fehler begehen und sie — entsprechend der irrtümlichen Charakterisierung als wirtschaftliche Vertretungen — auf die gleiche Linie stellen mit «andern» oder besser mit eigentlichen Wirtschaftsvertretungen und an sie die gleichen Anforderungen richten wie z. B. an Handelskammern oder Handelsagenturen. Es kann sich auch nicht darum handeln, in der vorliegenden Arbeit zu untersuchen, wie aus den jetzigen Konsulaten wieder — wie früher — ausschliesslich Wirtschaftsvertretungen gemacht werden können. Wir haben die Konsulate, so wie sie sich nun einmal entwickelt haben und heute in Erscheinung treten, als in ihrem Wesen nicht zu ändernde Institutionen hinzunehmen, denn diese staatlichen, vorwiegend mit zivilrechtlichen und administrativen Ob-

liegenheiten betrauten Organe sind eine absolute Notwendigkeit. Unsere Problemstellung kann daher lediglich in den Fragen bestehen:

1. in welchem Masse diese staatlichen Vertretungen zur Lösung wirtschaftlicher Aufgaben herangezogen werden können,
2. welche Bedeutung die einzelnen Arten von Konsulaten in dieser Beziehung haben, und
3. durch welche Massnahmen deren Tätigkeit allenfalls noch fruchtbringender gestaltet werden könnte.

Bevor wir an die Prüfung dieser Fragen herantreten können, ist es notwendig, den gesamten Komplex der wirtschaftlichen Aufgaben in grossen Zügen [1]) festzulegen bzw. zu umgrenzen.

Im Reglement ist der Abschnitt, der speziell den wirtschaftlichen Aufgaben gewidmet ist, überschrieben mit «Informationsdienst» [2]). Darunter wird im einzelnen verstanden:

ordentliche Berichterstattung (Art. 78),
Erstellung von Spezialberichten und Gutachten (Art. 79),
Erteilung von Auskünften (Art. 80).

Abgesehen davon, dass die Bezeichnung der in diesen drei Gruppen zusammengefassten Aufgaben keine ganz zutreffende ist und kein richtiges Bild von deren Wesen zu geben vermag, müssen wir diese Charakterisierung und Unterteilung der wirtschaftlichen Aufgaben als unvollständig betrachten. Es ist zwar richtig, dass der Informationsdienst und innerhalb desselben die wirtschaftliche Berichterstattung und die Erteilung von Auskünften im wirtschaftlichen Aufgabenkreis den grössten Raum einnehmen. Doch gibt es noch andere, wichtige Aufgaben, wie z. B. die Vertretervermittlung, Propaganda, Besorgung von Inkassi, Interventionen bei Schwierigkeiten mit Behörden und Kunden, die sich weder in eine der drei angeführten Gruppen noch unter den Oberbegriff «Informationsdienst» subsumieren lassen und die uns daher verpflichten,

---

[1]) Die nachfolgenden Paragraphen bringen eine in Einzelheiten gehende Darstellung und kritische Würdigung der wirtschaftlichen Tätigkeit unserer Konsuln.

[2]) In diesem Abschnitt wird dann jedoch nicht nur der spezifisch wirtschaftliche, sondern auch der allgemeine bzw. politische Informationsdienst geregelt.

eine andere Umschreibung und Unterteilung der wirtschaftlichen Aufgaben zu treffen. Dabei haben wir daran zu erinnern, dass die Konsulate einerseits Organe des Staates sind, andererseits aber auch als Stützpunkte der exportorientierten Handels- und Industriekreise dienen sollen. Beide — Staat und Wirtschaft — haben im Ausland wirtschaftliche Interessen und nehmen daher — in mehr oder weniger grossem Umfang — die Konsulate zur Erfüllung wirtschaftlicher Aufgaben in Anspruch. Diese werden aber, wie gar nicht anders zu erwarten ist, ganz verschiedener Natur sein, sodass es uns richtig erscheint, den ganzen Komplex der wirtschaftlichen Tätigkeit zu unterteilen in eine solche, die für den Staat und eine solche, die für Handel und Industrie oder, sagen wir — im Gegensatz zum Staat —, für Private bestimmt ist [1]).

Betrachten wir

1. die für den Staat bestimmte wirtschaftliche Tätigkeit.

In welchem Masse und auf welche Art und Weise die Konsulate zu diesen Aufgaben herangezogen werden, um damit an die erste Frage unseres Problemkreises heranzutreten, muss vom Politischen Departement und der Handelsabteilung im Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement bestimmt und kann von uns nicht beurteilt werden. Das Reglement enthält daher aus weiter nicht zu erklärenden Gründen keine in Einzelheiten gehende diesbezügliche Ausführungen. Die einzige Bestimmung scheint uns lediglich Art. 79 zu enthalten, der vorsieht, dass von den Bundesbehörden «vom Konsul über bestimmte Fragen Spezialberichte und Gutachten einverlangt werden» können. Daneben ist es klar, dass die ordentliche, laufende Wirtschaftsberichterstattung der Konsuln nicht nur für die am Export interessierten Kreise, sondern vor allem auch für die mit den auswärtigen Handelsangelegenheiten betraute Handelsabteilung im Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement bestimmt ist. Sämtliche Wirtschaftsberichte sind daher auch aus-

[1]) Dabei ist es jedoch klar, dass auch die für den Staat bestimmte wirtschaftliche Tätigkeit letzten Endes den Privaten zugute kommt, denn der Staat macht ja die Handelsverträge usw. nicht für sich als Staat, sondern eben für seine Exportindustrien. Unsere Unterteilung scheint uns indes trotzdem richtig und aus den erwähnten Gründen für eine gerechte Beurteilung der wirtschaftlichen Tätigkeit unserer Konsulate notwendig zu sein.

schliesslich an diese Stelle zu richten. Sie funktioniert dabei nicht etwa nur als Sammel- und Weiterleitungsstelle, sondern nimmt von den Berichten Kenntnis und bestimmt, welche davon weiteren Interessenten bekanntgegeben werden können und welche sie nur zu ihrer alleinigen Orientierung verwendet wissen will.

Weitere Anhaltspunkte für die Frage des Masses und der Art und Weise der Heranziehung der Konsulate zur Lösung wirtschaftlicher Aufgaben besitzen wir aus naheliegenden Gründen nicht. Wir können daher weder die erste Frage noch diejenigen nach der Bedeutung und allfälligen Massnahmen, um letztere zu heben, beantworten und müssen dieses Teilgebiet der wirtschaftlichen Aufgaben ausserhalb unserer Betrachtungen lassen.

Das andere grosse Teilgebiet des wirtschaftlichen Aufgabenkreises umfasst:

2. die für Private bestimmte wirtschaftliche Tätigkeit.

Wie im gesamten wirtschaftlichen Aufgabenkreis, so können wir auch innerhalb dieses Teilgebietes zwei Gruppen von Aufgaben ganz verschiedener Natur unterscheiden:

a) wirtschaftliche Tätigkeit im Interesse einer Gesamtheit von Privaten;

worunter wir u. a. verstehen:

die Berichterstattung über die allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnisse und deren Entwicklung im betreffenden Land,
Branchenberichte und
allgemeine Propaganda für schweizerische Erzeugnisse,

alles Aufgaben, die der Konsul, abgesehen von der reglementarischen Pflicht hiezu, von sich aus und für einen ihm unbekannten Interessentenkreis ausführt;

b. wirtschaftliche Tätigkeit im Interesse einzelner.

Hieher zählen wir alle jene Aufgaben, die der Konsul in der Regel auf bestimmten Auftrag hin und für ihm bekannte Firmen ausführt, wie z. B.:

Erteilung von Auskünften und Spezialberichten.
Vermittlung von Käufern und Verkäufern.
Vertretervermittlung.

Interventionen bei Schwierigkeiten mit Behörden oder Kunden.
Besorgung von Inkassi.
Mitteilung von konkreten Geschäftsmöglichkeiten.
Propaganda für bestimmte Artikel oder Firmen.
Marktanalysen für bestimmte Firmen.
etc.

Diese kurze Skizzierung des wirtschaftlichen Aufgabenkreises — wir werden an anderer Stelle im einzelnen darauf eintreten — genügt uns, um an die Beantwortung der Frage nach dem Mass und der Art und Weise der Heranziehung der Konsuln zur Lösung von für Private bestimmte wirtschaftliche Aufgaben herantreten zu können. Es bestehen hiefür bei gegebenem Personalbestand und abgesehen von Umständen, die von Konsulat zu Konsulat verschieden sein können — wie z. B. der Wille des Konsuls, wirtschaftliche Aufgaben zu lösen, oder seine Fähigkeit, solche überhaupt lösen zu können —, unseres Erachtens zwei Grenzen. Die eine besteht im Umfang der nichtwirtschaftlichen Obliegenheiten. Dies sind Aufgaben — man denke beispielsweise nur an die Ausfertigung von Pässen oder an den Einzug der Militärsteuer —, die der Konsul, im Gegensatz zu den wirtschaftlichen, erfüllen *muss*, denn auf den Pass wartet der Mann am Schalter, und bei Nichteinbringung der Militärsteuer wird von Bern aus das Nötige geschehen, damit der Konsul seiner Pflicht nachkommt. Diese Aufgaben werden daher und, wie wir gesehen haben, noch aus dem Grunde, weil über diese Tätigkeit eine Kontrolle ausgeübt wird, notgedrungen das Primat besitzen. Nur in dem Masse, in dem der Konsul nicht von der Erledigung zivilrechtlicher Obliegenheiten in Anspruch genommen wird, kann er sich der Erfüllung wirtschaftlicher Aufgaben widmen, wobei er in erster Linie die für den Staat und erst nachher die für Private bestimmten Aufgaben lösen wird.

Ist so die erste Grenze gewissermassen quantitativer Natur, so tritt bei gegebener, zu wirtschaftlicher Tätigkeit zur Verfügung stehender Zeit eine solche qualitativer Natur in Funktion. Sie wird gebildet durch die Bestimmung des Art. 80, wonach es dem Konsul untersagt ist, sich in seiner amtlichen Eigenschaft für Massnahmen zur Verfügung zu halten, die eine direkte geschäftliche Betätigung im Interesse Dritter darstellen. Diese Bestimmung

entspringt der allgemein herrschenden Auffassung, dass der Konsul in seiner amtlichen Eigenschaft als Organ und als Vertreter seines Staates eine gewisse offizielle Stellung innehat, die er unter allen Umständen zu wahren und daher alles zu unterlassen hat, was geeignet sein könnte, sein und damit das Ansehen seines Staates zu gefährden. Zu diesen Tätigkeiten, die mit der Stellung eines Konsuls unvereinbar sind und dieselbe untergraben könnten, rechnet man nun auch alle jene wirtschaftliche Tätigkeit, die — wie das Reglement sich ausdrückt — als eine direkte geschäftliche Betätigung im Interesse Dritter betrachtet werden könnte. Der Konsul soll — so sagen die extrem Denkenden — vorteilhafter nur dekorativen und repräsentativen Charakter haben, als auch nur annähernd zu einem Kollektivvertreter oder Agenten unserer Exportindustrie oder einzelner Teile davon «degradiert» zu werden. So ist der Konsul bei Erfüllung von wirtschaftlichen Aufgaben an gewisse Rücksichten gebunden und kann dabei nicht diejenige Initiative und Beweglichkeit entfalten, die im Interesse der Sache den besten Erfolg versprechen würde. Er wird daher — um das Gesagte an zwei Beispielen zu illustrieren — bei der Besorgung von Inkassi nie als eigentlicher Schuldeneintreiber auftreten können, der nicht nachgibt bis das Guthaben eingebracht ist, oder er wird sich bei allfälligen Geschäftsvermittlungen nie so weit vorschieben, wie dies zur Unterstützung der privaten Tätigkeit oft wünschbar wäre, und höchstens die Fühlungnahme zwischen Käufer und Verkäufer, nie aber den eigentlichen Geschäftsabschluss vermitteln können.

Es hat keinen Sinn zu untersuchen, ob und inwieweit die soeben skizzierte Rücksichtnahme gerechtfertigt ist und einer praktischen Notwendigkeit entspricht, oder ob man sie nur als alte Überlieferung zu betrachten hat, mit welcher man aufräumen könnte. Die internationalen Sitten auf dem Gebiete des staatlichen Repräsentationswesens verlangen nun einmal so eine Art vornehmen Schein um ihre gegenseitigen Vertretungen, und die Schweiz als kleiner Staat muss sich diesen Gewohnheiten, wenigstens bis zu einem gewissen Grade, notgedrungen anpassen.

Es ist indes unmöglich für diese Rücksichtnahme eine genaue Grenzlinie zu ziehen. Sie wird ändern entsprechend den örtlichen Verhältnissen. Ein Konsul irgendwo in Afrika wird sich bei seiner

wirtschaftlichen Tätigkeit nicht die gleiche Reserve auferlegen müssen wie beispielsweise ein Vertreter in Berlin oder London. Zudem spielt hier das persönliche Moment eine bestimmende Rolle, indem der eine Konsul sich in seiner amtlichen Stellung rascher exponiert fühlen wird oder wissen will als ein anderer, der die zitierte Bestimmung des Art. 80 weniger streng interpretiert und mit entsprechenden Fähigkeiten und dem notwendigen Takt in wirtschaftlicher Hinsicht ein mehreres tun kann, ohne sogleich als Handelsreisender oder Handelsagent aufzufallen.

Durch diese allgemein übliche und durch das Reglement verlangte Rücksichtnahme sind der wirtschaftlichen Tätigkeit relativ enge Grenzen gezogen. Mehr oder weniger uneingeschränkt kann sie nur inbezug auf die wirtschaftliche Berichterstattung und die Erteilung von Auskünften ausgeübt werden. Es mag dies vielleicht auch der eine Grund sein, warum das Reglement unter der Bezeichnung «Informationsdienst» nur diese beiden Aufgaben erwähnt, während es für die Erfüllung der andern in Art. 80 lediglich die Grenze zieht, innerhalb welcher diese von den Konsuln erfüllt werden dürfen. Den andern Grund erblicken wir in der Tatsache, dass die wirtschaftliche Berichterstattung und die Auskunftserteilung im wirtschaftlichen Aufgabenkreis der Konsulate den weitaus grössten Raum einnehmen und die andern Aufgaben fast mehr nur sekundäre Bedeutung haben. Sie bilden zudem zusammen diejenige wirtschaftliche Tätigkeit, die am besten durch irgendein Organ erfasst und dadurch kontrolliert und fruktifiziert werden könnte.

Aus diesen Gründen können wir uns in den nachfolgenden Ausführungen, wo wir die wirtschaftliche Tätigkeit der Konsulate kritisch darstellen und dabei nach Mitteln und Wegen suchen, um dieselbe wirksamer gestalten zu können, auf eine Betrachtung des konsularischen Informationsdienstes beschränken. Unsere Ausführungen wollen keine, auch unbedeutende und unbedeutendste Aufgaben erfassende Schilderung der konsularischen Obliegenheiten sein. Sie dienen einem praktischen Zwecke. Sie wollen ein Beitrag sein für die Lösung der Frage, wie die wirtschaftliche Tätigkeit unserer offiziellen Aussenvertretungen fruchtbringender gestaltet werden kann. Wir müssen daher bei jenen Aufgaben ansetzen, die

einerseits die Haupttätigkeit bilden und die der Konsul relativ uneingeschränkt erfüllen kann und die andererseits aber auch erfasst, kontrolliert und fruktifiziert werden können. Wir dürfen deshalb ohne Nachteil — und ohne, dass wir die anderen Aufgaben ganz vernachlässigen — den Kreis unserer Betrachtungen auf die Grösse beschränken, die zur Erreichung des uns gesteckten Zieles unbedingt erforderlich ist, d. h. auf die Betrachtung der ordentlichen wirtschaftlichen Berichterstattung (§ 7) und der Erteilung von wirtschaftlichen Spezialberichten, Gutachten und Auskünften (§ 8).

II.

Der wirtschaftliche Informationsdienst unserer offiziellen Auslandsvertretungen beruht auf den Art. 78—80 des geltenden Konsularreglementes. Es zerfällt in die

ordentliche wirtschaftliche Berichterstattung (Art. 78),
Erteilung von Spezialberichten und Gutachten (Art. 79),
Erteilung von Auskünften gewöhnlicher Art (Art. 80).

Ausführliche Weisungen mit dem Zwecke, eine sowohl den Bedürfnissen des Staates als Handelsvertragspartner als auch den praktischen Erfordernissen der Exporteure entsprechende wirtschaftliche Tätigkeit der Konsulate sicherzustellen, enthält das Reglement nicht. Es begnügt sich mit einigen wenigen, speziell auf die Bedürfnisse des Staates zugeschnittenen Bestimmungen und ermächtigt im übrigen in Art. 78 die Handelsabteilung im Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement, ausführliche Weisungen darüber zu erlassen. Die Delegation dieser Kompetenz bezieht sich nach dem Wortlaut des Artikels zwar nur auf die ordentliche wirtschaftliche Berichterstattung. Durch langjährige Praxis ist aber die Handelsabteilung nicht nur für diese, sondern für die gesamte wirtschaftliche Tätigkeit der Konsulate zuständig, sodass in der Leitung des schweizerischen Konsularwesens scheinbar ein gewisser Dualimus besteht. Die Stellung dieser beiden «leitenden» Organe — des Konsulardienstes in der Abteilung für Auswärtiges und der Handelsabteilung — ist aber nicht die gleiche. Als eigentlich leitendes Organ kann nur der Konsulardienst angesprochen werden. An einer eigentlichen Leitung und Kontrolle

über die wirtschaftliche Tätigkeit unserer Konsulate fehlt es in der Schweiz. An dieser Feststellung ändert die Tatsache nichts, dass die ordentlichen wirtschaftlichen Berichte und, «sofern sie für die Bundesbehörden von Interesse sind»[1]), auch von Privaten direkt einverlangte Spezialberichte und Gutachten an die Handelsabteilung einzusenden sind und von hier aus je nach Umständen weiteren Interessenten zur Kenntnis gebracht werden. Diese Bestimmung wurde nicht getroffen, damit die Berichterstattung kontrolliert werden kann; sie dient lediglich dem Zwecke, die Handelsabteilung über alles Wissenswerte in wirtschaftlicher Beziehung weitgehendst zu unterrichten. Die Handelsabteilung ist nicht das Organ, von dem aus die ganze wirtschaftliche Tätigkeit oder auch nur ein Teilgebiet davon geleitet und kontrolliert wird und das dann deren Ergebnis für sich und die schweizerische Exportindustrie verarbeiten und letzterer in zweckmässiger Weise zugänglich machen würde. Es ist lediglich die mit der Pflege der auswärtigen Handelsangelegenheiten betraute staatliche Instanz, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben — gleich wie die Exportindustrie — selbst einer wirtschaftlichen Berichterstattung bedarf. Die Stellung der Handelsabteilung den Konsulaten gegenüber ist im Prinzip daher gleich wie diejenige der exportorientierten Industrie. Als staatliche Stelle geniesst sie aber ein Privileg und hat in erster Linie das Recht, die Konsulate in Anspruch zu nehmen; sie ist dazu ermächtigt, den Konsulaten für ihre Bedürfnisse direkt entsprechende Weisungen zu erteilen. Ausserdem schien es naheliegend und zweckmässig, die Handelsabteilung als kompetenteste Stelle innerhalb der Bundesverwaltung auch zu beauftragen, für die weitere bzw. für Private bestimmte wirtschaftliche Tätigkeit der Konsulate die nötigen Richtlinien aufzustellen. Weitere Befugnisse hat sie aber nicht, und es fehlt ihr vor allem die notwendige Kompetenz, um die Befolgung der von ihr erlassenen Weisungen durchzusetzen und eine wirksame wirtschaftliche Tätigkeit auch für Private sicherzustellen.

Das Fehlen einer eigentlichen konsularischen Zentralstelle für die wirtschaftlichen Belange ist, wie wir noch sehen werden, ein grosser und unseres Erachtens der grösste Nachteil in unserer

---

[1]) Art. 79 des Konsularreglements.

Konsularorganisation. Unsere weiteren Ausführungen werden noch zeigen, was für Vorteile eine solche Zentralstelle bringen könnte und wie man diese allenfalls auszugestalten hätte.

Die von der Handelsabteilung erlassenen und heute noch geltenden Weisungen für die wirtschaftliche Tätigkeit unserer offiziellen Auslandsvertretungen sind enthalten im

«Rundschreiben Nr. 5 der Handelsabteilung an die schweizerischen Gesandtschaften und Konsulate betreffend die wirtschaftliche Berichterstattung, vom 15. Dezember 1928» [1]).

Diese Weisungen einer kritischen Betrachtung zu unterziehen, ist Aufgabe unserer folgenden Ausführungen.

§ 7

Die ordentliche wirtschaftliche Berichterstattung der schweizerischen Konsulate

I.

Zweck der konsularischen Wirtschaftsberichterstattung muss sein, die Schweiz bzw. die am Export interessierten Kreise über alle wirtschaftlichen Erscheinungen eines Landes zu informieren, welche die Schweiz wissen sollte und wissen möchte. Bei Abfassung seiner Berichte hat sich deshalb der Konsul in erster Linie zu fragen: Ist diese, ist jene Mitteilung für die Schweiz von Interesse? Um diese Frage beantworten und so eine den Bedürfnissen der Schweiz entsprechende wirtschaftliche Berichterstattung gewährleisten zu können, ist es — abgesehen von den persönlichen Voraussetzungen hiezu — notwendig, dass der Konsul über die wirtschaftlichen Verhältnisse der Schweiz gründlich orientiert ist. Dies wird indes nur bei einem Teil unserer Aussenvertreter der Fall sein. Vor allem unsere Honorarkonsuln, die vor vielen Jahren aus-

[1]) Frühere Weisungen:

1. Instruktion Nr. 1 (neue Folge) des Konsulardienstes vom 10. Januar 1924.
2. Zirkular Nr. 1 der Handelsabteilung vom 10. Januar 1924 über die wirtschaftliche Berichterstattung.
3. Zirkular Nr. 2 der Handelsabteilung vom 27. März 1925 über die 3. Auflage des schweizerischen Exportadressbuches.
4. Zirkular Nr. 3 der Handelsabteilung vom 17. Mai 1926 über die Berichterstattung hinsichtlich des Zoll- und Handelsvertragswesens.

gewandert sind, dürften über unsere wirtschaftlichen Verhältnisse nicht oder nicht mehr genügend orientiert sein, um wertvolle und unseren Anforderungen entsprechende wirtschaftliche Berichte abzufassen. Es ist daher notwendig, von der Schweiz aus dafür zu sorgen, dass unseren Aussenvertretungen die notwendigen Grundlagen für eine bestmögliche Berichterstattung an die Hand gegeben werden. Nun haben wir aber gesehen, dass die Handelsabteilung als «zuständige Stelle» für die wirtschaftliche Tätigkeit der Konsulate lediglich ermächtigt ist, dort, «wo die Umstände es erfordern, besondere Anordnungen über die Berichterstattung» zu treffen [1]). Das Mass, innerhalb welchem man von der Schweiz aus die wirtschaftliche Berichterstattung fruktifizieren kann, ist daher zum vornherein ein eng begrenztes. Es muss sich auf blosse Weisungen beschränken, die dann von der Handelsabteilung auch ausgearbeitet und unseren Konsulaten und Gesandtschaften im erwähnten Rundschreiben vom Jahre 1928 bekanntgegeben wurden.

Dabei wurde — um es gleich vorweg zu nehmen — die jährliche wirtschaftliche Berichterstattung, wie sie noch in der Instruktion Nr. 1 vom 10. Januar 1924 vorgesehen war, abgeschafft und ersetzt durch eine laufende, wobei aber dem Konsul trotzdem empfohlen wird, mindestens einmal im Jahr, zu einem beliebigen Zeitpunkt, die allgemeinen Verhältnisse etwas zusammenhängender darzulegen als dies in den übrigen Berichten geschieht. Für die laufende Berichterstattung sind keine Termine vorgeschrieben. Unsere Konsuln sollen, so sagt das Rundschreiben, «einfach berichten, wenn etwas Wesentliches zu berichten ist oder wenn es ihnen die Zeit am besten erlaubt», wobei ihnen aber angeraten wird, «gewisse Fristen, die sich aus der Praxis ergeben, mehr oder weniger von sich aus einzuhalten». Dringliche Mitteilungen, wie wichtige Änderungen in der Konjunktur, in der Handelspolitik, Zoll- oder Steuermassnahmen, Kreditkatastrophen, alle Abschlüsse von Handelsverträgen, alle Zolländerungen sowie alle weiteren Geschehnisse, die für die Schweiz irgendwie von Bedeutung sein können und welche die Konsuln oft dank ihrer besonderen Stellung schon frühzeitig erfahren können, sind hingegen sofort, wenn nötig telegraphisch, zu berichten.

[1]) Art. 78 des Konsularreglements.

Sämtliche wirtschaftlichen Berichte — ausser den Submissionsmeldungen — die, um Zeit zu gewinnen, direkt an die Schweizerische Zentrale für Handelsförderung gerichtet werden können, sind der Handelsabteilung einzusenden. Diese nimmt von ihnen Kenntnis, überprüft sie unter dem Gesichtspunkte der Publizität und leitet sie ganz oder auszugsweise an die Schweizerische Zentrale für Handelsförderung weiter, welche diese Berichte in ihrer Wochenzeitung «Wirtschaftliche Mitteilungen» veröffentlicht [1]).

Eine erste Aufgabe erblickte die Handelsabteilung bei der Ausarbeitung ihrer Richtlinien darin, zu verhüten, dass die verschiedenen Konsulate im gleichen Land über den gleichen Gegenstand und wenn möglich sogar noch unter Verwendung des nämlichen Materials berichten. Sie hat daher für die Berichterstattung über alle gesetzgeberischen und verwaltungsmässigen Massnahmen des Auslandes, welche die eigene Wirtschaft in irgendeiner Weise berühren können sowie über die allgemeinen Entwicklungstendenzen der fremden Wirtschaft, Konjunkturverlauf und Strukturwandlungen, Bewegung des Aussenhandels und ähnliche allgemeine Erscheinungen die im betreffenden Land unterhaltene Gesandtschaft oder das dortige Generalkonsulat als zuständig erklärt. Diese Einschränkung gilt jedoch nur insofern, als es sich um Berichterstattung auf Grund von gewissen Quellen (wie z. B. statistische Publikationen verschiedener Art, Gesetzgebung etc.) handelt. Betrachtungen persönlicher Art, auch wenn sie sich auf die Gesamtlage des Landes beziehen, werden von allen Konsulaten erwünscht. Wir halten diese Bestimmung für sehr wertvoll, denn es wird dadurch unnötige Doppelarbeit vermieden, und die nicht mit dieser allgemeinen Berichterstattung betrauten Vertretungen können sich dadurch in vermehrtem Masse anderen wirtschaftlichen Aufgaben widmen.

Diese Berichterstattung allgemeiner Natur dürfte keine grossen Schwierigkeiten verursachen, um so weniger als ihr ja ganz bestimmte Quellen als Grundlage dienen. Schwierig wird sie erst, wenn es gilt, über diesen allgemeinen Rahmen hinausgehende wirt-

[1]) Bis zur Gründung der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung im Jahr 1927 wurden die Berichte, wie vor Bestehen des heutigen Konsularreglementes, im Schweizerischen Handelsamtsblatt veröffentlicht.

schaftliche Berichte, wie z. B. praktische Marktstudien, die das Ergebnis einer *persönlichen* Marktforschung und Beobachtung der wirtschaftlichen Verhältnisse sein sollen, abzufassen, und gerade diese Art Berichte sind für unsere Exporteure besonders wertvoll. Es kann dabei nicht Aufgabe unserer Konsulate sein, unseren Exporteuren für bestimmte Waren bestimmte Absatzmöglichkeiten aufzuzeigen und damit zu bestimmten Einzelgeschäften zu verhelfen. Es bestehen unseres Erachtens zwei Grenzen, innerhalb welcher diese wirtschaftliche Berichterstattung der Konsulate zu erfolgen hat: Sofern der Export in einer bestimmten Ware gut geht, kann sich der Konsul in seiner Berichterstattung auf die wichtige Frage beschränken, ob die Aufnahmefähigkeit für die schweizerischen Waren voll ausgenützt ist. Wenn der Export aber schlecht geht oder doch besser gehen könnte, sollen die Berichte eingehender sein und die Gründe des schlechten Geschäftsganges und Möglichkeiten für eine Besserung desselben aufdecken.

Für diese Art Berichterstattung sind Weisungen, wie sie im Instruktionsschreiben der Handelsabteilung enthalten sind — sie beschränken sich zur Hauptsache auf die Postulierung des von uns eingangs erwähnten Grundsatzes, dass der Konsul nur das berichten solle, was für die Schweiz von Interesse sei sowie auf einige Musterbeispiele von Berichten —, nur wenig oder zum mindesten nur bedingt nützlich. Voraussetzung für diese Art Wirtschaftsberichterstattung ist, neben dem fachlichen Können des Berichterstatters, eine genaue Kenntnis unserer Wirtschaft und ihrer Bedürfnisse. Der Konsul kann die Frage, ob dieses oder jenes für die Schweiz von Bedeutung sei, auf Grund blosser Weisungen nicht beantworten. Er muss unsere Wirtschaft und ihre Möglichkeiten genau kennen. Er muss wissen, was und wie wir produzieren, was und zu welchen Bedingungen wir exportieren können und was wir zu importieren von dem betreffenden Land in der Lage sind, um damit nur einige der Tatbestände zu erwähnen, über die der Konsul orientiert sein muss. Wie wir schon eingangs anführten, können aber diese Kenntnisse nicht von allen unseren Konsuln erwartet werden. Vor allem unsere Vertreter in Übersee, die schon lange Zeit und weit weg von ihrer Heimat sind und von denen eine gute Berichterstattung besonders erwünscht wäre, dürften die notwendigen

Voraussetzungen für eine gute Berichterstattung am wenigsten besitzen. Die geltende Ordnung, die sich auf die der Handelsabteilung erteilten Befugnisse erstreckt, für die wirtschaftliche Berichterstattung besondere Weisungen zu erlassen, genügt daher nicht, um eine wertvolle Berichterstattung unserer Auslandsvertretungen erreichen zu können. Es muss ein mehreres geschehen. Die Konsuln müssen über die wirtschaftlichen Verhältnisse der Schweiz, unter besonderer Berücksichtigung ihrer Beziehungen mit dem Residenzlande, orientiert und es muss ein lebendiger Kontakt zwischen der schweizerischen Wirtschaft und unseren Aussenvertretungen hergestellt werden. Es bestehen hiefür unseres Erachtens zwei Möglichkeiten.

Der eine Weg ist der, die Konsuln oder wenigstens diejenigen, über deren Residenzstaat eine wirtschaftliche Berichterstattung von Interesse ist, periodisch für einige Monate in die Schweiz zurückzurufen und sie hier über die wirtschaftlichen Verhältnisse unseres Landes (durch Fabrikbesuche, Besuche von Handelskammern und anderen Wirtschaftsorganisationen, vor allem auch der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung etc.) eingehend zu unterrichten. Dadurch könnte die zwischen unseren Konsuln und der einheimischen Wirtschaft bestehende Beziehungslosigkeit durch einen lebendigen Kontakt ersetzt werden. Dies müsste sich auf die Qualität der Berichte und auch auf die weitere wirtschaftliche Tätigkeit der Konsuln sehr vorteilhaft auswirken. Voraussetzung hiefür ist, dass eine Zentrale diese Besuche sorgfältig vorbereitet, damit die zur Verfügung stehende Zeit ganz und wertvoll ausgenützt wird. In der gleichen Zeit könnten dann auch die im Schosse der Handelszentrale durchgeführten Konsularbesprechungen, bei denen die Konsuln der schweizerischen Handels- und Industriewelt zur Auskunftserteilung zur Verfügung stehen, durchgeführt werden [1]). Auch dabei würde ein fruchtbringender Kontakt zwischen Konsuln und Heimat hergestellt und erstere mit den Bedürfnissen unserer Wirtschaft bekanntgemacht.

Dieser Weg ist in seinen Anfängen im geltenden Konsularreglement bereits vorgesehen, indem Art. 30 bestimmt, dass der Konsulardienst dem Konsul, der «dienstlich oder auf Urlaub in

[1]) Vgl. hiezu S. 62 ff.

die Schweiz kommt, Gelegenheit» zu geben habe, «sich über die wirtschaftlichen Verhältnisse daselbst eingehend zu unterrichten». Diese Information beruht aber ganz auf freiwilliger Basis; nur dann, wenn ein Konsul zufällig in die Schweiz kommt, *kann* diesem, sofern er es wünscht, Gelegenheit gegeben werden, sich die nötigen Kenntnisse über unsere Wirtschaft anzueignen. Die heute geltende Ordnung bedarf daher nur noch eines — wenn auch bedeutenden — Ausbaues in dem Sinne, dass

1. sämtliche Konsuln, von deren Amtsbezirk eine wirtschaftliche Berichterstattung ein Bedürfnis ist, auf Kosten des Bundes — und eventuell zu einem Teil zu Lasten der Industrie — periodisch zur Information in die Schweiz kommen und gleichzeitig auch der Industrie zur Auskunftserteilung zur Verfügung stehen;
2. eine Zentralstelle geschaffen oder eine schon bestehende Institution — z. B. die Handelszentrale — mit der Organisation dieser Besuche und der Information beauftragt wird.

Dieser Weg bereitet gewisse Schwierigkeiten. Einmal bringt er eine neue finanzielle Belastung für den Bund, die er angesichts der ohnehin in engen Grenzen gehaltenen Finanzpolitik unseren Aussenvertretungen gegenüber nicht ohne weiteres zu tragen bereit wäre. Inwieweit die Industrie zur Tragung eines gewissen Teiles der Kosten herangezogen werden könnte, ist uns nicht möglich, festzustellen. Notwendig hiefür wäre vor allem, dass die Informationsbesuche mit den Konsularbesprechungen, die noch ausgestaltet werden könnten, zusammengelegt würden, wodurch die Industrie vielleicht eher geneigt wäre, ihren Beitrag auch zu leisten.

Eine weitere Frage ist ferner die, ob die konsularischen Obliegenheiten bei der durch die Informationsaufenthalte in der Schweiz bedingten Abwesenheit des Konsuls oder eines andern Beamten (diese Besuche müssten sich in relativ kurzen Zeitabständen [1—2 Jahre] wiederholen) trotzdem befriedigend erfüllt werden könnten oder ob durch diese Neuerung die Anstellung von mehr Personal nötig würde, was eine erneute Belastung der Bundeskasse mit sich brächte.

Der letzte Nachteil, die Konsuln über die wirtschaftlichen Verhältnisse auf diese Art und Weise zu orientieren, ist der, dass er — aus naheliegenden Gründen — nur mit Berufskonsuln und anderen Berufsbeamten begangen werden kann. Wie aber die Honorarkonsuln, die im Ausland in privater Stellung tätig sind, mit unserer Wirtschaft in Beziehung bringen?

Diese Frage führt uns auf den andern Weg. Er besteht darin, die Konsuln von der Schweiz aus über unsere wirtschaftlichen Verhältnisse und die Bedürfnisse und Möglichkeiten unserer Wirtschaft laufend zu unterrichten. Diese Art Information müsste ebenfalls Aufgabe einer besonderen Zentralstelle sein. Eine solche müsste nicht erst geschaffen werden; durch einen entsprechenden Ausbau der Handelszentrale wäre dieselbe, die in stetem Verkehr mit unseren Exporteuren ist, die geeignete Stelle, um diese Aufgabe übernehmen und lösen zu können. Die Information dürfte dabei nicht nur darin bestehen, dem Konsul periodische Veröffentlichungen, Zeitungen, Geschäftsberichte etc. zu senden. Abgesehen von der Tatsache, dass der weit von der Heimat entfernte Konsul sich aus all diesen Schriften kaum ein richtiges Bild von unseren wirtschaftlichen Verhältnissen machen und dadurch auch nicht die nötige Grundlage erhalten könnte für eine befriedigende wirtschaftliche Berichterstattung, wäre es ihm gar nicht möglich, alles zu lesen, denn seine Aufnahmefähigkeit ist auch nur eine begrenzte, und je mehr Material er erhalten würde, desto weniger könnte er lesen.

Wir stellen uns die wirtschaftliche Information anders vor. Genau gleich, wie man vom Konsul laufend Berichte über die wirtschaftlichen Verhältnisse im allgemeinen und über besondere Branchen im speziellen verlangt, so sollte auch der Konsul über die Wirtschaft seines Heimatstaates informiert werden, wobei besonders auf die Beziehungen mit seinem Residenzstaat Rücksicht zu nehmen wäre. Die Spezialberichte hätten vor allem jene Branchen zu berücksichtigen, in denen der Export schlecht geht oder in denen man ihn ausweiten möchte. In dieser Beziehung die richtige Wahl zu treffen, dürfte für die Zentralstelle — nehmen wir an die Handelszentrale —, die in täglichem Verkehr mit unserer Exportindustrie steht und deren Lage und Bedürfnisse kennt, leicht sein. Diese

Kurzberichte, die monatlich oder zweimonatlich dem Konsul zuzustellen wären, könnten diesem nicht nur als Grundlage für seine Berichte dienen, sondern auch für seine Auskunftserteilung gegenüber ausländischen Interessenten. Als obersten Grundsatz für die Berichte von der Heimat zum Konsul wäre zu betrachten:

1. den Konsul ganz allgemein über die wirtschaftlichen Verhältnisse zu orientieren und
2. ihm Anhaltspunkte dafür zu geben, wo er seinerseits mit der Spezialberichterstattung einsetzen muss.

In diesem zweiten Punkte könnte so weit gegangen werden, dass man von hier aus z. B. die Handelsbeziehungen der Schweiz mit dem betreffenden Land in einer oder einigen Warengattungen untersucht, eventuell Vergleiche zieht mit dem entsprechenden Warenverkehr anderer Länder mit dem betreffenden Land und dann dem Konsul konkrete Fragen stellt, die er in seinem Bericht zu beantworten hat. Diese Arbeit wäre für die Zentralstelle in der Schweiz keine grosse, würde aber dem Konsul viel Arbeit ersparen, die er selber zudem kaum zu machen in der Lage wäre. Ferner würde ihm die Berichterstattung erleichtert, wodurch diese — wir sind überzeugt davon — qualitativ ganz bedeutend steigen würde. Sie wäre zudem nicht wie jetzt mehr oder weniger dem freien Willen des Konsuls überlassen; sie würde von der Schweiz aus geleitet und dabei dem Konsul bestimmte Aufträge erteilt.

Zu diesem Zwecke müsste, wie schon erwähnt, in der Schweiz eine Zentralstelle geschaffen oder eventuell die Handelszentrale ausgebaut werden. Es wäre dafür eine sowohl ländermässig als auch branchenmässig unterteilte Abteilung für unsere Auslandsvertretungen zu schaffen, wobei die beiden Unterabteilungen sich zusammen in die neue Aufgabe teilen müssten. Dieser Abteilung wäre aber nicht nur die Aufgabe zu erteilen, die Konsuln zu informieren und zu instruieren, sondern sie hätte zugleich, so wie es die Handelszentrale heute schon macht, die wirtschaftlichen Berichte der Konsuln zu kontrollieren und dieselben der schweizerischen Wirtschaft zur Kenntnis zu bringen[1]).

[1]) Wir müssen erwähnen, dass bereits heute durch die Handelszentrale eine laufende Information sämtlicher Aussenvertreter stattfindet. Diese bedarf jedoch u. E. noch eines Ausbaues in dem oben umschriebenen Sinne.

Für die Übermittlung der Berichte an die Handelszentrale bestehen zwei Möglichkeiten. Sie könnten wie bis anhin vom Konsul im Doppel an die Handelsabteilung eingesandt werden, damit diese Stelle von denselben Kenntnis nehmen kann. Sie hätte diese Berichte ferner *sofort* unter dem Gesichtspunkt der Publizität zu prüfen und nachher an die Handelszentrale zur Veröffentlichung zu senden. Dabei erachten wird es als notwendig, dass, im Gegensatz zur bisherigen Übung, *sämtliche* Berichte, nicht nur die zur Veröffentlichung bestimmten oder auf andere Weise den Interessenten zugänglich zu machenden, übermittelt werden. Die Handelszentrale hat eben noch andere Aufgaben, wie z. B. Organisation von Messen und Ausstellungen, Vermittlung von Kompensationen, Durchführung von Spezialaktionen in bestimmten Ländern oder für bestimmte Branchen, so dass es eine Notwendigkeit ist, dass sie über sämtliche wirtschaftlichen Nachrichten vom Ausland Kenntnis erlangt und auch über schwebende oder in Vorbereitung befindende Massnahmen handelspolitischer Natur orientiert wird. Sie hat daher ihre Obliegenheiten in enger Fühlungnahme mit der Handelsabteilung durchzuführen. Nur so kann sie ihre Aufgaben richtig erfüllen und nur so wird unnütze Arbeit vermieden.

Der andere Weg wäre der, dass ein Doppel der Berichte vom Konsul der Handelszentrale direkt gesandt würde. Dabei könnten diejenigen Berichte, die speziell für die Handelsabteilung bestimmt sind und von dieser angefordert wurden als solche gekennzeichnet werden, wobei die Handelszentrale ihrerseits bei der Handelsabteilung die Bewilligung zur Veröffentlichung einzuholen hätte. Bei den übrigen Berichten wäre es vor allem Sache des Verfassers — der ja hiezu am besten in der Lage ist — sowie der Handelszentrale zu beurteilen, welche Berichte oder Stellen sich aus irgendeinem Grunde nicht zur Veröffentlichung eignen und den Interessenten durch vertrauliche Zirkularschreiben zur Kenntnis zu bringen oder nur zur internen Verwendung bestimmt sind.

Zweck der Kontrolle der Berichterstattung ist, dieselbe qualitativ auf optimaler Höhe zu halten. Es ist daher notwendig, dem Konsul in gewissen Zeitabständen eine ausführliche Kritik seiner Berichte zukommen zu lassen. Der Konsul soll erfahren, dass seine Berichterstattung in der Heimat beachtet und kontrolliert wird und

dass er nicht nur für die «Bundesschublade» arbeitet. Dabei sollte nach Möglichkeit nicht nur die Ansicht der Handelszentrale [1]), sondern auch diejenige der Industrie und des Handels dem Konsul zur Kenntnis gebracht werden können, weshalb dahin zu wirken ist, dass auch diese Kreise bei der Kontrolle der Berichte das ihrige tun. Dadurch könnte die bis anhin viel zu allgemein gehaltene und verallgemeinernde Kritik über die wirtschaftliche Tätigkeit unserer Konsulate in die Bahnen einer Detailerörterung gelenkt werden, was derselben sehr zum Vorteil gereichen würde.

Die Art und Weise, wie die Berichte den einheimischen Interessenten zugänglich gemacht werden, bedarf unseres Erachtens keiner Reform. Wie schon an anderer Stelle erwähnt, wurden sie anfänglich von der Handelsabteilung im Schweizerischen Handelsamtsblatt unter dem Namen der Gesandtschaft oder des Konsulates veröffentlicht. Dadurch musste sich der Konsul bei der Abfassung der Berichte begreiflicherweise — weil er bei der ausländischen Regierung hätte in Ungnade fallen können — eine gewisse Reserve auferlegen, die auch bei der Weglassung dieser Angaben noch notwendig gewesen wäre, denn durch den amtlichen Charakter des Blattes und die Art seiner Veröffentlichungen hätte der Verfasser trotzdem leicht erraten werden können. Seit der Gründung der Handelszentrale im Jahre 1927 hingegen werden sie durch dieselbe entweder in ihrer Wochenzeitung «Wirtschaftliche Mitteilungen», oder sofern es sich um Berichte vertraulicher Natur handelt, mit Zirkularschreiben, den sogenannten «Vertraulichen Mitteilungen», den interessierten Kreisen zur Kenntnis gebracht. Diese Änderung in der Art der Veröffentlichung ermöglicht nun, die Herkunft der Berichte nötigenfalls zu verschleiern, und erlaubt dem Konsul, dieselben freier und subjektiver abzufassen als bisher, um so mehr, als zudem die Möglichkeit besteht, ganz vertrauliche Mitteilungen nur intern zur Information der Handelsabteilung und der Handelszentrale zu verwenden (eine Möglichkeit, die immerhin schon vorher bestand!).

---

[1]) Diese wird den Konsuln via Handelsabteilung heute schon periodisch mitgeteilt.

Ist nun der erste oder der zweite der beiden für die wirtschaftliche Information des Konsuls aufgeführten Wege zu gehen? Wenn wir diese Frage beantworten sollen, so sagen wir: Beide, der eine schliesst den andern nicht aus, sie ergänzen sich. Soweit als möglich soll dem Konsul Gelegenheit gegeben werden, an Ort und Stelle die wirtschaftlichen Verhältnisse unseres Landes und die Bedürfnisse unserer Exportindustrie kennenzulernen. Daneben ist aber diese periodische unmittelbare Fühlungnahme, speziell für die Konsuln, die keine Informationsbesuche in der Schweiz ausführen können, zu ergänzen durch eine laufende schriftliche Information, und für beide gleich notwendig ist eine eigentliche Leitung und Kontrolle ihrer wirtschaftlichen Berichterstattung.

Um die von uns durch die vorgeschlagene Schaffung einer konsularischen Zentralstelle erwarteten Vorteile sicherzustellen, bedarf es auch einiger Reformen bei unseren Aussenvertretungen selbst, die wir wie folgt zusammenfassen wollen:

1. Betrachten wir es als notwendig, dass bei sämtlichen offiziellen Auslandsvertretungen an Orten, die für den schweizerischen Export von Bedeutung sind, ein Funktionär (welcher der Postenchef sein kann) für die Erfüllung der wirtschaftlichen Aufgaben (er kann dabei noch andere erfüllen) verantwortlich gemacht wird.
2. An Plätzen, die für die schweizerische Wirtschaft von besonderer Bedeutung sind und wo die wirtschaftlichen Aufgaben die ganze Tätigkeit eines Mannes in Anspruch nehmen, ist hiefür dem Posten ein besonders mit den Handelsangelegenheiten betrauter Fachmann anzugliedern. Je nach den Umständen soll er in die konsularische oder diplomatische Hierarchie eingegliedert werden oder nicht. Auf alle Fälle aber übt er seine Tätigkeit unter der Oberaufsicht des Postenchefs aus [1]).
3. Sowohl die unter Ziffer 1 als auch unter Ziffer 2 bezeichneten Beamten unterstehen für ihre wirtschaftliche Tätigkeit direkt der Zentrale, z. B. der Handelszentrale, die vor allem auch

[1]) Vgl. hiezu die Ausführungen auf S. 69 ff.

dafür verantwortlich ist, dass diesen Funktionären, bevor sie ihre Tätigkeit aufnehmen, eine entsprechende Ausbildung zukommt. Der Zentrale ist bei der Wahl dieser Funktionäre zum mindesten ein entscheidendes Mitspracherecht einzuräumen.

§ 8

Die Auskunftstätigkeit der schweizerischen Konsulate

I.

Das andere grosse Teilgebiet des wirtschaftlichen Informationsdienstes durch unsere Konsulate umfasst die Erteilung von

Spezialberichten und Gutachten und
wirtschaftlichen Auskünften gewöhnlicher Art.

Die Erteilung von Spezialberichten und Gutachten beruht auf der Bestimmung des Art. 79 des geltenden Reglements, die auch Privaten die Möglichkeit gibt, gegen Bezahlung einer besonderen Gebühr von unseren Aussenvertretungen Spezialberichte und Gutachten zu verlangen. Sie können sich hiefür gemäss dem Rundschreiben der Handelsabteilung vom Jahre 1928 entweder an die Handelsabteilung oder direkt an die in Betracht kommende Auslandsvertretung wenden. Für die Beantwortung dieser Anfragen «empfiehlt» die Handelsabteilung hingegen, die Berichte und Gutachten durch ihre Vermittlung den Gesuchstellern zukommen zu lassen. Sofern diese Antworten nicht nur für den Gesuchsteller, sondern auch für einen weiteren Kreis von Interesse sind, verwendet die Handelsabteilung diese Berichte und Gutachten — unter Erlass der Gebühr an den Gesuchsteller — wie die gewöhnlichen Wirtschaftsberichte.

Für die Einholung von gewöhnlichen wirtschaftlichen Auskünften können die Gesuchsteller ebenfalls direkt an die Auslandsvertretung oder dann an die Handelsabteilung gelangen. Der Weg hingegen, auf dem diese Anfragen beantwortet werden müssen, ist je nach den Umständen ein dreifach verschiedener. Die Regelung, wie sie durch das Rundschreiben der Handelsabteilung getroffen wurde, ist wie folgt:

1. Antwort im direkten Verkehr Konsul—Fragesteller: «für gewöhnliche wirtschaftliche Auskünfte, die keine grösseren Arbeiten und Zeitverluste erfordern».
2. Antwort durch Vermittlung der Handelszentrale Zürich oder Lausanne — je nach der Angelegenheit —:
   a) «in Fällen, in denen die Auskunft... auch für die Handelszentrale, d. h. für die Allgemeinheit, oder für ganze Produktionszweige von Bedeutung sein kann»;
   b) «mit Nutzen» auch dann, «wenn für die Auskünfte Gebühren oder Spesen einzuziehen sind».
3. Antwort durch Vermittlung der Handelsabteilung:
   a) bei «Anfragen, deren Beantwortung möglicherweise nicht im schweizerischen Interesse liegt oder die sonst zu irgendwelchen Zweifeln Anlass geben»;
   b) «wenn die Anfragen von Firmen ausgehen, deren Ehrenhaftigkeit zweifelhaft erscheint oder deren Geschäftstätigkeit aus irgendwelchen anderen Gründen für das Ansehen der Schweiz kaum förderlich sein dürfte (Geheimmittelfabrikanten, Rauschwarenhändler, Konkursiten usw.)»;
   c) für die Abgabe von Mitteilungen vertraulichen Charakters, von Adressenverzeichnissen und dgl.

II.

In der Auskunftserteilung und in der Erteilung von Spezialberichten und Gutachten erblicken wir den Schwerpunkt und die Hauptbedeutung der konsularischen Tätigkeit in wirtschaftlicher Beziehung. Während man beim wirtschaftlichen Nachrichtendienst nur schwer sagen kann, inwieweit er exportfördernd wirkt, und man immer mit der Möglichkeit rechnen muss, dass ein gewisser Teil von Berichten von denen, an deren Adresse sie gerichtet sind, nicht gelesen und beachtet werden, liegt es bei der Auskunftstätigkeit grundlegend anders. Bei einer Anfrage beim Konsul oder bei einer entsprechenden Zentralstelle in der Heimat kann man normalerweise annehmen, dass ein unmittelbares geschäftliches Interesse

zugrunde liegt. Daher ist hier die Möglichkeit, dass eine gute Auskunft «exportfördernd» wirkt, wesentlich grösser, als dies beim Nachrichtendienst der Fall ist. Aus diesem Grunde ist der Auskunftserteilung besondere Sorgfalt zu schenken, und vor allem sind alle künstlichen Erschwerungen desselben nach Möglichkeit zu beseitigen.

Wenn wir die diesbezüglichen Weisungen, wie sie durch die Handelsabteilung in ihrem Instruktionsschreiben getroffen wurden, unter diesem Gesichtspunkte kritisch untersuchen, so müssen wir feststellen, dass die geltende Regelung keine allzu glückliche ist. Über die Art und Weise, wie die Auskünfte erteilt werden müssen, enthält das Rundschreiben keine Vorschriften. Lediglich der Weg, auf dem diese gestellt und beantwortet werden müssen, wird vorgeschrieben. Während dabei der Weg, auf dem die Auskünfte und die Spezialberichte und Gutachten eingeholt werden, durch die Anordnung, dass der Gesuchsteller an die Handelsabteilung oder an die betreffende Aussenvertretung gelangen kann, klar ist, sind die Bestimmungen über den Antwortweg sehr unglücklich und verwirrend. Abgesehen von den Spezialberichten und Gutachten, für welche die Handelsabteilung «empfiehlt», solche durch sie zu leiten, bestehen für die gewöhnlichen Auskünfte drei verschiedene Möglichkeiten. Die entsprechende Regelung entbehrt aber der notwendigen Klarheit und Bestimmtheit, und wir sind überzeugt davon, dass es für den Konsul sehr schwer, wenn nicht unmöglich ist, stets den richtigen Weg zu gehen. Was sind alles — um damit den ersten möglichen Weg zu betrachten — gewöhnliche Auskünfte «die keine grösseren Arbeiten und Zeitverluste erfordern»? Die Auffassung darüber wird nicht bei allen Konsuln die gleiche und daher auch der Antwortweg ein verschiedener sein. Weiss der Konsul ferner — wir kommen zum zweiten Weg —, ob diese oder jene Auskunft «auch für die Handelszentrale, d. h. für die Allgemeinheit, oder für ganz bestimmte Produktionszweige» von Bedeutung ist? Kann er ferner wissen — wie das die Regelung des dritten Weges von ihm verlangt —, ob Anfragen möglicherweise nicht im schweizerischen Interesse liegen oder ob die Ehrenhaftigkeit einer anfragenden Firma zweifelhaft und ihre Geschäftstätigkeit für das Ansehen der Schweiz schädlich sein könnte?

Könnte nicht alle diese Fragen eine Zentralstelle in der Schweiz besser beantworten und brächte es uns nicht auch weitere Vorteile, wenn man nicht nur die Antworten, sondern auch die Anfragen und somit die ganze wirtschaftliche Auskunftserteilung durch diese Zentrale führen und zugleich von ihr leiten und kontrollieren liesse? Unseres Erachtens besteht in der Schaffung einer solchen Zentrale oder in der Bezeichnung eines bereits bestehenden Organs, das die Aufgaben dieser Zentrale zu übernehmen hätte, diejenige Massnahme, die für eine wirksame Reform auch des Auskunftserteilungsdienstes unentbehrlich ist, wobei diese Zentrale identisch sein könnte mit der bereits in den Ausführungen über die wirtschaftliche Berichterstattung vorgeschlagenen. Die Organisation und das Funktionieren dieser Zentrale und die durch sie erwarteten Vorteile stellen wir uns dabei wie folgt vor:

Sämtliche Anfragen von schweizerischen Interessenten sind an die Zentrale zu richten, welche dieselben gegebenenfalls weiterleitet. Die Antworten der Konsuln können entweder auch durch die Zentrale den Gesuchstellern übermittelt oder durch den Konsul im Doppel ausgefertigt werden, wovon das eine Exemplar dem Gesuchsteller direkt und das andere der Zentrale zur Kenntnisnahme geschickt wird. Sollte letzterer Weg gewählt werden, so wäre immerhin die Bestimmung zu treffen, dass in Fällen, wo die Auskunft dem Konsul besondere Kosten verursacht, dieselbe ausschliesslich durch die Zentrale zu leiten ist, damit diese den Betrag einkassieren kann. Wir halten beide Wege für gangbar, betrachten jedoch den ersten als den einfacheren.

Eine erste Aufgabe der Zentrale ist nun, diese Auskünfte — sowie die wirtschaftlichen Berichte — zu verarbeiten und eine entsprechende stets à jour gehaltene Dokumentation anzulegen.

Eine weitere ist die, sämtliche Anfragen einer genauen Prüfung zu unterziehen. Wir verstehen darunter nicht nur die Prüfung, ob die anfragende Firma und deren Geschäftsgebaren «ehrenhaft» sei und ob die Anfrage auch wirklich im schweizerischen Interesse liege. Die Hauptaufgabe der Kontrolle ist die, zu untersuchen, ob es auf Grund der gestellten Anfrage dem Konsul auch möglich ist, eine befriedigende Antwort zu erteilen. Eine gute Antwort setzt auch eine gut gestellte Frage voraus. Der Fragesteller hat dieser

Tatsache Rechnung zu tragen und es zu seiner Pflicht zu machen, den Konsul über seine Interessenlage soweit aufzuklären, dass von diesem eine befriedigende Antwort erwartet werden kann. Auf eine blosse Anfrage hin, wie die Exportmöglichkeiten für Schokolade nach Südafrika seien, wird z. B. kaum eine gute Antwort erteilt werden können. Der schweizerische Exporteur hat daher in diesem Fall — um nur einige Daten zu erwähnen — in seiner Anfrage den Konsul zu unterrichten über die Qualität und den Preis der Schokolade, ob und wie er bereits in dieses Land exportiert hat, was für Werbemethoden er anzuwenden gedenkt usw., wobei es sich ferner empfehlen wird, der Anfrage Muster und Prospekte beizulegen. Die Zentrale könnte dann, wenn nötig, diese Angaben noch ergänzen, beispielsweise durch Bekanntgabe der Ausfuhr in diesem Artikel im allgemeinen und in jenes Land im besonderen und über die bezügliche Einfuhr jenes Landes und seiner Bezugsländer. Unseriöse oder ungenügende Anfragen sollten mit den nötigen Bemerkungen an den Fragesteller zurückgeschickt werden. Nur wenn so die einheimische Wirtschaft und ihre Organisation in dieser Beziehung das ihrige getan haben, dürfen sie über unzulängliche Antworten Beschwerde führen.

Dadurch, dass die ganze Auskunftserteilung durch die Zentrale geleitet wird, entsteht die Möglichkeit, viele Anfragen gar nicht weiterleiten zu müssen, sondern auf Grund der Dokumentation der Zentrale direkt zu beantworten. Dadurch wird nicht nur der Konsul von unnötiger Arbeit entlastet — er wird es schon durch eine richtige Fragestellung —, sondern auch für die Interessenten bedeutet dies einen Vorteil bzw. einen bedeutenden Zeitgewinn.

Eine dritte, ebenso wichtige Aufgabe der Zentralstelle erblicken wir in der Kontrolle der durch die Konsuln erteilten Auskünfte. Genau gleich wie über die wirtschaftliche Berichterstattung sollte über die Auskunftstätigkeit, eventuell unter Vergleich mit anderen Konsulaten, dem Konsul periodisch eine Kritik zugestellt werden, wobei ebenfalls Anregungen und Beschwerden aus dem Kreis der Interessenten mitzuverwerten wären. Dadurch könnte der bei vielen Konsuln bestehenden Auffassung, dass der Schwerpunkt ihrer Tätigkeit in der Berichterstattung liege, weshalb sie der Auskunftstätigkeit nur wenig Sorgfalt widmen, wirksam entgegenge-

treten und eine bedeutende Besserung in der Qualität der Auskunftserteilung erreicht werden. Sollte die Auffassung von der Zweitrangigkeit der Auskunftserteilung bzw. die Vorliebe der Konsuln für die wirtschaftliche Berichterstattung tatsächlich — wie etwa angeführt wird — nur dem Umstand entspringen, dass die wirtschaftlichen Berichte unter der geltenden Ordnung der vorgesetzten Behörde bekannt werden und die wirtschaftlichen Auskünfte nicht, würde diesem Übelstand durch die Schaffung der von uns postulierten Zentrale ohnehin abgeholfen.

III.

Eine besondere Art der wirtschaftlichen Auskunftserteilung bilden die schon mehrfach angeführten «Konsularbesprechungen». Sie bestehen darin, dass sich Konsuln oder Konsularbeamte, die dienstlich oder auf Urlaub in der Schweiz und die in einem für die Schweiz wirtschaftlich interessanten und weit entfernten Gebiete niedergelassen sind, Interessenten zur Auskunftserteilung zur Verfügung stellen. Diese Konsularbesprechungen werden von der Handelszentrale organisiert und an ihren beiden Sitzen in Zürich und Lausanne durchgeführt. Zu diesem Zwecke wird die Anwesenheit eines konsularischen Funktionärs an einem der beiden Sitze, sobald man davon Kenntnis hat, in der Tagespresse, in den «Wirtschaftlichen Mitteilungen» und den Mitgliedern der Handelszentrale auf dem Zirkularwege bekanntgegeben. Auf Grund der eingegangenen Anmeldungen stellt die Handelszentrale einen Turnus auf, in welchem die Interessenten bei den Konsuln für die Einholung von Auskünften — in der Regel stehen ihnen hiefür 20 Minuten zur Verfügung — vorsprechen können. Die Besprechungen erfolgen unter Mitarbeit von Sekretären der Handelszentrale, die, zusammen mit dem Konsul, allfällig nicht umfassend beantwortete Fragen weiter verfolgen und dem Interessenten nachher abschliessende Auskunft erteilen.

Zu diesen Besprechungen sind nach Art. 30 des Konsularreglements sämtliche Konsuln und nach geltender Praxis auch sämtliche anderen konsularischen Funktionäre, die dienstlich *oder* auf Urlaub in die Schweiz kommen, verpflichtet.

Der Durchführung dieser Bestimmung stellen sich indes gewisse Schwierigkeiten entgegen, und die Handelszentrale hat oft Mühe, selbst mit Berufsbeamten nur an einem ihrer Sitze Besprechungen durchzuführen. Nehmen wir vorerst den Fall an, ein Konsul komme dienstlich in die Schweiz (bei Honorarkonsuln wird dies jedoch eine Seltenheit sein). Hier ist die Sache relativ einfach, denn in diesem Fall scheinen uns der Durchführung von Besprechungen keine Hindernisse im Wege zu stehen. Anders aber, wenn der Konsul in die Schweiz kommt, um hier seine Ferien zu verbringen. Kann er da tatsächlich, wie das Reglement annimmt, verpflichtet werden, einen Teil seiner Zeit für Konsularbesprechungen zu opfern? Die Praxis verneint diese Frage und macht dadurch die Bestimmung des Art. 30 zum Teil illusorisch. Man ist hier, so bedauerlich es ist dies feststellen zu müssen, ganz auf den guten Willen der Konsuln angewiesen. Vor allem die Honorarkonsuln, die ihre konsularische Tätigkeit nur neben- und ehrenamtlich ausführen, wird man nicht verpflichten können, sich während ihrer Ferien zu Konsularbesprechungen zur Verfügung zu halten oder hiefür ihre Ferien auszudehnen (wie wollte man in letzterem Falle die Honorarkonsuln, die doch ausschliesslich in gehobener Stellung sind und beispielsweise bei einem Jahreseinkommen von Fr. 50 000.— und jährlich 200 Arbeitstagen ein Tageseinkommen von Fr. 250.— haben, entschädigen? Entsprechend den für Berufs- und Honorarkonsuln geltenden Ansätzen für Besprechungen während der Ferien: Bahnspesen und tägliche Entschädigung von Fr. 20.— bis Fr. 30.—?!) Bei den Berufskonsuln, deren Stellung zwar eine grundlegend andere ist, sind die Verhältnisse mehr oder weniger die gleichen. Theoretisch sind sie zur Abhaltung von Besprechungen verpflichtet, aber die Praxis zeigt auch hier ein anderes Bild. Die Frage, ob sie die hiefür — für die schweizerischen Exportindustrien und nicht etwa für die Handelszentrale (wir möchten dies hervorheben) — verwendete Zeit auf ihre Ferien zuschlagen können, ist nicht gelöst. Man wird nicht darum herumkommen, und es ist eine Notwendigkeit, dass hier einmal eine klare und bestimmte Ordnung geschaffen wird.

Man wird entweder das Anstellungsverhältnis so ausgestalten müssen, dass den Berufskonsuln oder wenigstens den mit den wirt-

schaftlichen Angelegenheiten betrauten Funktionären — wobei man darauf zu achten hätte, dass man mit diesen Aufgaben ausschliesslich Berufsbeamte betrauen würde — die ausdrückliche Pflicht auferlegt wird, während und auf Kosten der Ferien Konsularbesprechungen abzuhalten. Oder man müsste ihnen gestatten, die für diesen obligatorischen Informationsdienst verwendete Zeit auf die Ferien zuzuschlagen, wobei die Konsularbesprechungen ganz erheblich ausgebaut werden könnten (längere Dauer der Unterredungen, Abhalten von solchen vielleicht auch an anderen Orten als nur in Zürich und Lausanne). Sollte dieser Weg beschritten werden, so wäre es dann naheliegend, und hierin erblicken wir die beste Lösung, die Ferienaufenthalte, sofern die Beamten bei dieser Gelegenheit in der Schweiz sind, zu kombinieren mit den von uns an anderer Stelle postulierten Informationsaufenthalten. Während dieser Zeit könnten gleichzeitig diese Besprechungen abgehalten, z. T. wie bis anhin an der Handelszentrale oder verbunden mit Fabrikbesuchen usw., wie dies z. B. bei den Handelsagenten der Handelszentrale geschieht.

Diese Besprechungen erfreuen sich bei den schweizerischen Wirtschaftskreisen einer grossen Beliebtheit (bis zu 200 Firmen — wovon $^1/_3$ auf Lausanne und $^2/_3$ auf Zürich entfallen — machen von dieser Möglichkeit der Information jeweils Gebrauch) und werden allgemein als wertvoll betrachtet. Sie könnten indes noch wertvollere Resultate zeitigen, wenn die Handelszentrale schon frühzeitig, d. h. vor der Abreise des Konsuls in seinem Residenzstaat, von seiner Rückkehr und Bereitwilligkeit, Konsularbesprechungen abzuhalten, unterrichtet würde. Dadurch könnte sie bei der schweizerischen Industrie eine Art Vorbefragung durchführen, indem sie dieselbe einladen würde, allfällig zu wünschende Auskünfte — zum Zwecke der sofortigen Weiterleitung an den Konsul — schriftlich an die Handelszentrale zu richten. Der Konsul hätte dann die Möglichkeit, die einzelnen Fragen an Ort und Stelle abzuklären, und wäre bei seiner Anwesenheit in der Schweiz unvergleichlich besser in der Lage, den Wünschen und Bedürfnissen unserer Industrie gerecht zu werden. Ein Versuch in dieser Richtung wurde erstmals im Jahre 1936 gemacht, und der entsprechende Erfolg ist auch nicht ausgeblieben. Leider ist diese vielversprechende

Reform in ihren Anfängen stehen geblieben, wohl vor allem infolge des bald folgenden Krieges, der es nicht mehr ermöglichte, den Zeitpunkt der Rückkehr des Konsuls so lange im voraus zu bestimmen, dass es möglich wäre, inzwischen die Vorbefragung durchzuführen und dem Konsul zu übermitteln. Wir hoffen jedoch und sind überzeugt davon, dass die Handelszentrale nach Kriegsende diesen einmal angefangenen und von der Wirtschaft allgemein begrüssten Weg weiter gehen wird.

§ 9

Prüfung der Frage, ob und in welchem Masse den Konsuln für die Lösung ihrer wirtschaftlichen Aufgaben besondere Hilfsorgane zugeteilt und inwieweit solche notwendig sind

I.

Die Schweiz kann aus verschiedenen, vor allem aber aus Gründen finanzieller Natur nur eine beschränkte Anzahl von Konsulaten unterhalten. Die einzelnen Konsularbezirke, vor allem in Übersee, sind daher sehr gross und übertreffen zum Teil die Grösse Frankreichs um ein Vielfaches. China, das so gross ist wie ganz Europa, bildet beispielsweise nur zwei Konsularbezirke (Shanghai und Kanton), und Britisch Indien, das achtmal die Grösse Frankreichs aufweist, ist ebenfalls nur in die beiden Konsularbezirke Bombay und Calcutta aufgeteilt. Diese grossen Amtsbezirke haben die nachteilige Folge, dass die Tätigkeit der Konsuln im betreffenden Land nur eine begrenzte und fast ausschliesslich auf den Sitz des Konsulates beschränkt sein muss. In der Absicht, diesen Nachteil wenigstens zum Teil zu beheben, hat man die Konsuln in Art. 27 des geltenden Reglements ermächtigt, «unter Vorbehalt der Zustimmung des Politischen Departements und unter Kenntnisgabe an die vorgesetzte Gesandtschaft, orts- und sachkundige Vertrauensleute als Korrespondenten zu bezeichnen». Da diese jedoch jeden amtlichen Charakters entbehren und in keinem Dienstverhältnis zum Konsulat stehen, können sie zur Übernahme von Aufgaben nicht verpflichtet werden. Man ist ganz auf ihren guten Willen angewiesen und hat

ferner auf die Art und Weise, wie sie die einmal übernommenen Aufträge erledigen, so gut wie keinen Einfluss. Sie vermögen daher — so wertvoll einzelne Korrespondenten als Mitarbeiter sein mögen — die bestehende Lücke in unserer Aussenvertretung nicht auszufüllen. Aus diesem Grunde hat der Bundesrat — dem Beispiel anderer Länder folgend — durch Beschluss vom 14. Juli 1933 einen Art. 27bis zum Konsularreglement erlassen, der die Möglichkeit der Errichtung von Konsularagenturen vorsieht. Diese Neuerung entspricht vor allem den Bedürfnissen und wurde in erster Linie vorgesehen für unsere Vertretungen in Übersee, die, wie schon erwähnt, meistens sehr ausgedehnte oder aus verschiedenen voneinander getrennten Gebieten zusammengesetzte Konsularbezirke aufweisen. Aber auch für gewisse europäische Länder, in denen die geographische Beschaffenheit die Verbindung zwischen den einzelnen Gegenden des Konsularbezirkes schwierig gestaltet (Balkan, italienische Inseln, nordische Länder) oder andere Umstände die Errichtung von Konsularagenturen rechtfertigen, ist diese Neuerung von grossem Nutzen [1]). Die Konsularagenturen können, «wenn ein dienstliches Bedürfnis es erfordert, an gewissen Orten innerhalb schon bestehenden Konsularbezirken» vom Politischen Departement geschaffen werden, während die Wahl der Konsularagenten «durch die dem Konsularbezirk vorstehende Gesandtschaft oder das bezügliche Konsulat nach Zustimmung des Politischen Departementes» [2]) erfolgt. Die Konsularagenten, die ihre Tätigkeit neben- und ehrenamtlich ausüben [3]), besitzen keine Beamteneigenschaft und vertreten die schweizerischen Behörden nicht direkt. Sie erscheinen aber trotzdem als offizielle Organe des Staates und werden als solche von den ausländischen Behörden offiziell anerkannt. Im Gegensatz zu den eigentlichen konsularischen Vertretungen unterhalten sie aber keine direkten Beziehungen zu den schweizerischen Behörden oder zu anderen staatlichen oder halbstaatlichen Stellen und dürfen auch mit Privaten nicht direkt verkehren. Sie bilden lediglich Hilfsorgane unserer Konsulate und Gesandtschaften und

---

[1]) Heute unterhält die Schweiz im gesamten ca. 100 Konsularagenturen.

[2]) Art. 27bis des geltenden Konsularreglements.

[3]) Sie erhalten neben der Vergütung für ihre Auslagen eine jährliche Entschädigung von mindestens Fr. 200. —.

sind vor allem dazu bestimmt, diesen in der Erfüllung ihrer wirtschaftlichen Aufgaben behilflich zu sein.

Wir betrachten diese Hilfsorgane als sehr wertvolle Institutionen. Sie können die Bedeutung der Konsulate — vor allem in wirtschaftlicher Hinsicht — ganz bedeutend heben, ist durch sie doch die Möglichkeit geschaffen, viele Aufgaben, die der Konsul von seinem Platz aus nicht oder nicht befriedigend erfüllen könnte — wie z. B. Auskunftserteilung über Firmen am Platz oder in der Nähe von Konsularagenturen, Inkassi, Überwachung von zweifelhaften Debitoren, Vertretervermittlung usw. —, zur Lösung dem betreffenden Konsularagenten zu übertragen.

Die Regelung, dass die Konsularagenturen nicht unmittelbar zur Verfügung der schweizerischen Wirtschaft stehen, halten wir für zweckmässig. Sie entspringt dem gleichen Gedanken, der uns bei den Ausführungen über die wirtschaftliche Auskunftserteilung dazu führte, den Vorschlag zu machen, sämtliche Anfragen durch eine Zentrale zu leiten. Sie hat zum Ziel, die Konsularagenten vor einer Überschwemmung mit — vor allem unseriösen — Aufträgen zu bewahren, ihr Arbeitsmass auf einem Minimum zu halten und ihre Tätigkeit nur für die Erledigung solcher Aufträge in Anspruch zu nehmen, die vom vorgesetzten Konsulat nicht ausgeführt werden können. Hingegen sehen wir nicht ein, warum die Handelszentrale nicht direkt mit den Konsularagenturen verkehren kann, umsomehr als viele dieser Agenten früher Korrespondenten dieses Institutes waren und auf dessen Vorschlag hin zu Konsularagenten gewählt wurden. Die Gefahr, dass von dieser Stelle aus die Konsularagenten mit unnötiger Arbeit — nämlich solche, die ebensogut vom vorgesetzten Konsulat ausgeführt werden könnte — oder sogar mit unseriösen Anfragen überhäuft werden, besteht nicht, sodass unseres Erachtens nichts im Wege steht, um zwischen ihr und den Konsularagenturen einen direkten Verkehr zu gestatten. Bei der von uns vorgeschlagenen Reform des Konsularwesens, die dahin geht, die wirtschaftliche Tätigkeit unserer Konsuln in der Schweiz, d. h. bei der Handelszentrale zu zentralisieren, und von hier aus zu leiten und zu kontrollieren, wird die Verwirklichung dieses Postulates zur praktischen Notwendigkeit.

II.

In dem Bestreben, die wirtschaftliche Tätigkeit der Konsuln durch Angliederung besonderer Hilfsorgane wirksamer zu gestalten, wird in neuerer Zeit, vor allem von Nationalrat Schmid-Ruedin, die Schaffung von sogenannten «Konsularbeiräten» empfohlen [1]). Er versteht darunter ein durch das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement und den Konsulardienst zu wählendes «Fachkollegium» von in «kommerziell, industriell, wissenschaftlich oder literarisch im Gastlande an prominenter Stelle» stehenden Auslandschweizern, deren Aufgabe darin bestünde, «dem Konsul Informationen kaufmännischer und industrieller Natur zu geben» [2]).

Wir halten diese Idee für eine unglückliche. Schon nur der Versuch zu ihrer Verwirklichung würde auf grosse Schwierigkeiten stossen und brächte Unannehmlichkeiten mit sich: Es ist eine bekannte und bedauerliche Tatsache, dass in unseren Auslandskolonien unerfreulich viele Eifersüchteleien und persönliche Gegensätze herrschen. Wenn nun die Absicht bestehen sollte, einen solchen Konsularbeirat zu schaffen und dessen Mitgliedern den entsprechenden Titel zu verleihen, so würde sich der sicher einsetzende «Wettlauf» nach diesen Titeln unheilvoll auswirken, und das, was sich heute im einzelnen bei der Wahl von Konsuln abspielt, würde das Leben in den Kolonien noch auf viel breiterer Basis aufwühlen. Ist dann einmal ein solcher Konsularbeirat bestellt, so besteht für die Gesandtschaft oder das Konsulat, die mehr oder weniger bindende Verpflichtung, die Informationen in erster Linie aus der Mitte dieses Fachkollegiums zu beziehen, denn diejenigen Kaufleute, die dem Konsularbeirat nicht angehören und die vielleicht sonst wertvolle Informationen erteilen könnten, dürften sich in der Regel nicht mit grossem Eifer bemühen, sich mit ihrem Rat und ihren Erfahrungen zur Verfügung zu stellen.

---

[1]) Diese Idee ist indes nicht neu. Bereits in den 80er Jahren des letzten Jahrhunderts wurde von verschiedenen Seiten empfohlen, den Konsulaten «engere Syndikate von Sachverständigen», «konsultative Handelskammern» oder «Konsularräte» anzugliedern.

[2]) Schmid-Ruedin Ph.: «Exportaufrüstung», Verlag des SKV, Zürich 1943, S. 32 ff.

Wir halten dafür, dass ein Konsul die Persönlichkeit sein muss, um sich die Beziehungen zu den erfahrensten Geschäftsleuten in der Schweizerkolonie, ganz abgesehen von den übrigen Verbindungen, selbst zu schaffen und sie so auszugestalten, dass er jederzeit bei Bedarf Auskünfte und Anregungen, Mitteilungen über die Lage in einzelnen Branchen und Absatzmöglichkeiten usw. einholen kann. Bewegungsfreiheit auf diesem Gebiet ist absolut notwendig, und es muss verhindert werden, dass der Konsul in seinem Informationsdienst auf ein Organ angewiesen ist, dem auf diesem Gebiet sozusagen ein Monopol zugesprochen wird.

III.

Ein weiteres Hilfsorgan, das den offiziellen Vertretungen mit dem Zwecke, ausschliesslich wirtschaftliche Obliegenheiten zu erfüllen, angegliedert werden kann, bildet der Handelssachverständige, oder — wie man allgemein zu sagen pflegt — der Handelsattaché [1]).

Dieser Handelssachverständige kann im Prinzip Gesandtschaften *und* Konsulaten beigegeben werden. Da wir in der Schweiz aber nur bei Gesandtschaften solche mit den Handelsangelegenheiten betraute Funktionäre besitzen, herrscht weitgehend die Ansicht, es handle sich dabei um ein ausschliesslich für die diplomatischen Vertretungen zu reservierendes Institut. Die Diskussion um die Person des «Handelsattachés» entbehrt daher der notwendigen Klarheit, und wir wollen es zu unserer Aufgabe machen, im folgenden einen Beitrag zu deren Klärung zu leisten.

Wie schon erwähnt, können sowohl bei unseren konsularischen als auch bei den diplomatischen Vertretungen spezielle Fachleute für die Erledigung der wirtschaftlichen Aufgaben angegliedert werden. Dies wird immer dann notwendig sein, wenn letztere einen Umfang erreichen, der die ganze Tätigkeit eines Mannes in

[1]) Die Bezeichnung Handelsattaché ist unglücklich und führt vielfach zu der Meinung, es handle sich dabei um einen diplomatischen Rang, da beispielsweise Anfänger in der konsularischen Laufbahn den Titel «Konsularattaché» führen. Das Wort Handelsattaché ist in diesem Fall aber eine reine Sachbezeichnung, indem man mit dem der Zweckbezeichnung beigefügten Worte «Attaché» den — für wirtschaftliche Angelegenheiten — zugeteilten Sachverständigen bezeichnet, der aber in der Regel einen diplomatischen oder konsularischen Rang, Legationssekretär, Legationsrat usw., bekleidet.

Anspruch nimmt oder wenn besondere örtliche Verhältnisse die Anstellung eines solchen notwendig machen. Ihre Stellung und ihre Aufgaben sind aber ihrem ganzen Wesen nach verschieden.

Der Handelssachverständige beim Konsulat kann konsularischer Beamter — wobei es von Vorteil sein wird, dass er zum mindesten den Titel eines Vizekonsuls führen kann — oder aber auch in zivilrechtlichem Vertrag als eine Art «Handelsagent» angestellt sein. Seine Aufgaben, die er in beiden Fällen unter der Leitung des Postenchefs auszuführen hat, sind die oben umschriebenen.

Ganz anders ist die Stellung des Handelssachverständigen bei der Gesandtschaft, der immer einen höheren diplomatischen Rang bekleiden soll. Er kann zwar auch zur Erfüllung jener Aufgaben herangezogen werden. Die Haupttätigkeit liegt aber vorwiegend auf handels*politischem* Gebiet. Er hat mitzuhelfen bei der Vorbereitung und dem Abschluss von Handelsverträgen jeder Art. Es liegt ihm ob, deren Ausführung zu überwachen und im Auftrage der Bundesregierung diesbezügliche Verhandlungen mit der Regierung seines Residenzstaates zu führen. Daneben hat er stetig die Ereignisse von wirtschaftlicher Bedeutung zu verfolgen und die gegenseitigen Handelsbeziehungen und die Möglichkeiten eines weiteren Ausbaues derselben zu studieren. Es handelt sich dabei nicht so sehr um das Studium von und den Informationsdienst über Absatzmöglichkeiten als überhaupt um ein Studium des ganzen Komplexes der das Wirtschaftsleben der beiden Staaten im gegenseitigen Verkehr berührenden Fragen.

Diese Aufgaben sind von überragender Bedeutung. Wir können uns aber leider des Eindrucks nicht erwehren, dass diese Organe im Gefüge der diplomatischen Hierarchie heute noch nicht jene Rolle spielen und jene Behandlung erfahren wie es der praktischen Bedeutung ihrer Funktionen angemessen wäre. So besteht vor allem die Gefahr, dass der Handelssachverständige, wie wir ihn haben, wie irgendein anderer Diplomat in die Hierarchie des diplomatischen Korps eingeordnet wird. Dadurch ist vor allem zu fürchten, dass auf diese Weise diese Posten zu oft wechseln; einerseits, weil sie auf die Dauer ihren Inhabern — vor allem aus Gründen finanzieller Natur — zu wenig Interesse bieten und diese eine andere Betätigung suchen, und andererseits wegen der bestehenden Übung,

die Diplomaten im Laufe ihrer Karriere öfters an verschiedene Posten zu versetzen. So wechselte z. B. der Handelssachverständige in den letzten zehn Jahren in Berlin und Rom je dreimal und in London viermal. Eine Grundvoraussetzung für eine erspriessliche Tätigkeit ist aber die Kontinuität seines Wirkens. Es bedarf nach Ansicht aller an dieser Frage interessierten Kreise mehrerer Jahre bis ein Handelssachverständiger an einem Ort jene Kenntnis der Verhältnisse und der Personen erworben und sich die notwendigen Beziehungen geschaffen hat, die für ein erspriessliches Arbeiten unentbehrlich sind.

Wir erachten es deshalb, wenn aus der Funktion des Handelssachverständigen das herausgeholt werden soll, was bei richtiger Pflege daraus erwartet werden darf, als eine dringende Notwendigkeit, dass diese Posten in allererster Linie stabil gehalten werden. Soweit es notwendig ist, den betreffenden Diplomaten Einblicke an verschiedenen Plätzen zu verschaffen, so werden ihnen dieselben gewährt werden müssen bevor sie mit dem eigentlichen Amt eines Handelssachverständigen betraut werden. Dieses bedarf, um seinem wirtschaftlichen Zwecke gerecht zu werden, unbedingt der Stabilität. Aus diesem Grunde erblicken wir es auch als notwendig, dass der Handelssachverständige seine diplomatische Karriere innerhalb des wirtschaftlichen Sektors der Gesandtschaftstätigkeit soll absolvieren können. Auf diesem Wege dürfte es übrigens dann leicht möglich sein, jenen Typus des Diplomaten, dessen ganz besonders die Schweiz an Stelle der Vertreter der sogenannten klassischen, rein politisch eingestellten Diplomatie heute dringender als je bedarf, auch für die Übernahme der Gesamtleitung einer Gesandtschaft heranzubilden.

Aus dieser Forderung, der wir eine entscheidende Bedeutung beimessen, folgt ferner als logische Konsequenz, dafür zu sorgen, diese Posten für ihre Inhaber auch finanziell anziehend und befriedigend zu gestalten. Es ist ganz klar, dass bei der heutigen Einreihung in die Beamtenhierarchie und bei der verhältnismässig bescheidenen Besoldung, wie sie die Schweiz kennt, auf die Dauer wirklich tüchtige Leute im Handelsdienst nicht gehalten werden können. Der starke Kontakt mit der Wirtschaft macht es zu einer Notwendigkeit, dass auf denjenigen Posten, auf denen speziell

für die Wirtschaft gearbeitet wird, auch annähernd solche Gehälter bezahlt werden, wie sie in analogen Verhältnissen Handel und Industrie entrichten würden [1]).

Es ist ferner notwendig, dass dem Handelssachverständigen innerhalb der diplomatischen Hierarchie eine Stellung eingeräumt wird, die ihn auch äusserlich zum engsten Mitarbeiter des Gesandten erhebt. Zu diesem Zwecke ist es notwendig, ihm den Titel eines Legationsrates oder den neu zu schaffenden eines «conseiller commercial» zu verleihen.

Wenn auf diese Weise die Stellung des handelssachverständigen Diplomaten die notwendige Hebung erfährt, wird sein äusseres Ansehen, das er dadurch vor allem bei den ausländischen Regierungskreisen geniesst, nicht ohne günstigen Einfluss auf die Wirksamkeit und Bedeutung seiner Tätigkeit bleiben.

§ 10

Kritische Bemerkungen über die Kritik betreffend die Bedeutung der einzelnen Arten von Konsulaten für die Erfüllung wirtschaftlicher Aufgaben

Über die Bedeutung der Honorarkonsulate einerseits und der Berufskonsulate andererseits ist schon sehr viel geschrieben worden. Zweck dieser kritischen Betrachtungen war dabei in der Regel, die einzelnen Vor- und Nachteile der beiden Arten von Konsulaten gegeneinander abzuwägen und für das eine oder das andere System eine Lanze zu brechen. Wir halten solche Überlegungen für wenig wertvoll und ungeeignet, um für die Lösung der Frage, wie unsere Vertretungsorganisation am vorteilhaftesten ausgestaltet wird, einen Beitrag zu leisten. Wie schon mehr als einmal im Verlaufe unserer bisherigen Ausführungen dargelegt,

---

[1]) Frankreich hat beispielsweise diese Notwendigkeit erkannt und für seine Handelsvertreter im Ausland eine besondere Besoldungsskala aufgestellt, bei welcher das Plus über die ordentlichen Beamtengehälter hinaus von der Wirtschaft selbst übernommen wird. Dies führte dazu, dass vor dem jetzigen Weltkrieg der französische Handelssachverständige ungefähr dreimal so viel verdiente wie ein französischer Botschaftssekretär und auch ungefähr dreimal so viel wie ein schweizerischer Handelssachverständiger.

kann es sich bei dieser Frage nie um Grundsätze, sondern nur um Zweckmässigkeitserwägungen handeln. Es ist nicht richtig, sich hier auf eine bestimmte Art der Vertretung zu versteifen. So vielgestaltig die wirtschaftlichen Beziehungen und Verhältnisse sind, so anpassungsfähig der Handel ist, so anpassungsfähig müssen auch die Institute sein, die in seinen Dienst gestellt werden. Eine einheitliche Regelung und auch die Aufstellung von Richtlinien für die Errichtung der einen oder andern Art von konsularischen Vertretungen sind nicht möglich; jedes Land und jeder Posten verlangt eine ganz individuelle Behandlung. Schon nur die Tatsache, dass wir in einzelnen Ländern Handelskammern besitzen und in andern nicht, gestaltet — ganz abgesehen von allen andern, aus den örtlichen Verhältnissen sich ergebenden Umständen und abgesehen vor allem auch von der überragenden Bedeutung der Personenfrage — den wirtschaftlichen Aufgabenkreis der offiziellen Vertretung zu einem ungleichen und stellt an diese Erfordernisse ganz verschiedener Natur. Unserer Auffassung nach ist die Frage darüber, ob der Bundesrat an irgendeinen auswärtigen Platz einen Agenten mit festem Gehalt senden soll, der dort seine ganze Zeit der Vertretung nationaler Interessen widmet, oder ob er diese Aufgabe besser einem Agenten überlässt, der für seine nur zeitweisen Bemühungen durch Gebühren entschädigt wird, in nichts verschieden von derjenigen, vor die sich ein Geschäftsmann gestellt sieht, wenn er zu beurteilen hat, ob sich die Abordnung eines eigenen, ständigen Agenten an irgendeinen Ort lohne, oder ob man sich vorteilhafter mit einem Provisionsreisenden behelfe. Was würde man von einem Kaufmann denken, der hieraus eine Prinzipienfrage machen und erklären wollte, die Treue gegen seine kaufmännischen Grundsätze gestatte ihm nicht, einen ständigen Agenten an Stelle eines Provisionsreisenden zu setzen? Man würde ihn mit Recht der Verschrobenheit bezichtigen, und das gleiche darf man auch mit allen jenen tun, die aus vermeintlicher Prinzipientreue, die man besser mit Schablonentreue bezeichnen würde, sich gegen die eine oder andere Art von offiziellen Aussenvertretungen wenden.

Wenn es sich in dieser Angelegenheit wirklich um grundsätzliche Dinge handelte, so würde sicher auch die Bundesverfassung etwas über das Konsularwesen aussagen, was aber weder in der

1848er noch in der 1874er Verfassung geschehen ist. Nun beruht aber die ganze Konsularorganisation in der Schweiz, wie wir gesehen haben, nicht einmal auf einem Gesetz, sondern auf einem einfachen Reglement. Das wäre wohl kaum möglich, wenn die damaligen Gesetzgeber der Auffassung gewesen wären, es handle sich hier um etwas mehr als reine Zweckmässigkeitsregeln.

Es hätte indes keinen Sinn zu leugnen, dass die einzelnen Arten von Konsulaten ihre ganz verschiedenen Vor- und Nachteile besitzen, die sich in der Praxis auswirken können, aber nicht müssen. Wäre dies nicht der Fall, so könnte man sich ja mit einer Vertretungsart begnügen. Es ist aber falsch, diese einander gegenüberzustellen und dann nachher das eine System zu verurteilen und sich für das andere einzusetzen. Der grosse Vorteil unseres Konsularsystems — das wir an anderer Stelle als modifiziert gemischtes bezeichnet haben — besteht ja gerade darin, dass es nicht nur eine Art von Konsulaten aufweist, die man schablonentreu überall zu errichten hat, sondern dass es den verantwortlichen Stellen drei Möglichkeiten an die Hand gibt, wenn es gilt, irgendwo einen konsularischen Posten zu schaffen. Der mögliche Nachteil einer Vertretungsart kann sich an einem Orte auswirken, an einem andern nicht, und die ganze Kritik über die einzelnen Konsularsysteme und alle daraus gezogenen Werturteile haben daher höchstens theoretischen Wert. Wir wollen dies an einigen Beispielen illustrieren:

So wird gesagt, ein Nachteil der Honorarkonsuln sei der, dass sie nur beschränkte Zeit zur Erledigung ihrer konsularischen Obliegenheiten hätten. Dies wäre wirklich ein Nachteil, sofern man nur auf diese Art von Konsulaten angewiesen wäre. Wir haben aber noch zwei andere Möglichkeiten für den Fall, dass dieser Nachteil tatsächlich zur Auswirkung kommen müsste. Es wird aber zudem viele Orte geben, wo die nebenamtliche Tätigkeit eines Konsuls vollauf genügt. Ferner wird gesagt, die Honorarkonsuln seien selber Geschäftsleute und gerieten daher bei der Erfüllung ihrer wirtschaftlichen Obliegenheiten in einen gewissen Interessenkonflikt und würden daher nicht diejenige Tätigkeit entfalten, welche für die Entwicklung unseres Exports von Nutzen wäre. Dieser oft erhobene Vorwurf muss in dieser allgemein gehaltenen

Form ohnehin mit aller Entschiedenheit zurückgewiesen werden. Der Konsul ist Vertreter sämtlicher schweizerischen Wirtschaftszweige, er selber aber als privater Geschäftsmann ist in der Regel wohl nur in einer Branche tätig, sodass er zum vornherein allen übrigen neutral gegenübersteht. Mit dieser Einschränkung kann sich die nicht zu bestreitende Tatsache einer gewissen Interessenkollision nachteilig auswirken. Wir sind aber nicht nur auf Honorarkonsulate angewiesen; wir können in Fällen, wo sie sich aus den erwähnten Gründen als unvorteilhaft auswirken könnten, ein Berufskonsulat errichten oder — und diese Möglichkeit scheint man vielerorts gar nicht zu kennen — dem Honorarkonsul für die Erfüllung der konsularischen und vor allem der wirtschaftlichen Obliegenheiten Berufsbeamte zuteilen und ihm selber mehr nur die Rolle einer Aufsichts- und Repräsentationsinstanz übertragen. Diese Lösung haben wir bereits bei allen Honorarkonsulaten von etwelcher Bedeutung, und die Zusammenarbeit von Honorarkonsul und geschäftsführenden Beamten hat sich als ausserordentlich wertvoll erwiesen. Den Berufskonsuln, die alle diese Nachteile nicht besitzen und die daher die gegebenen Bannerträger wären für die Verteidigung und Förderung wirtschaftlicher Interessen, wird hingegen vorgeworfen, sie besässen im Gegensatz zu den Honorarkonsuln nicht die nötige Fachkenntnis und den nötigen Einblick in die Wirtschaft und könnten daher die wirtschaftlichen Aufgaben nicht befriedigend erfüllen. Dieser Nachteil ist aber kein solcher des Systems, sondern er beruht lediglich auf Fehlgriffen in der Wahl der betreffenden Funktionäre.

Der Erfolg der wirtschaftlichen Tätigkeit unserer Konsulate hängt daher nicht, wie dies allgemein angenommen wird, davon ab, ob wir das Berufs- oder das Honorarkonsularsystem besitzen. Die Voraussetzungen für eine gute wirtschaftliche Tätigkeit erblicken wir in einer richtigen Handhabung des bestehenden und nicht zu ändernden gemischten Systems, d. h. in der richtigen Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse und der entsprechenden Auswahl in der Art des Postens. Dabei spielt — wie an anderer Stelle dargelegt — auch die straffe und zentrale Zusammenfassung und Leitung der ganzen wirtschaftlichen Tätigkeit in einer heimatlichen Zentrale eine bestimmende Rolle. Sodann ist die Personen-

frage, d. h. die Qualität des Personals des Konsulardienstes von ganz ausschlaggebender Bedeutung. Damit steht und fällt der ganze Wert jeder Aussenvertretung. Die besteingerichtete Zentrale und das beste System nützen nichts, wenn das Personal versagt.

Wenn irgendwo in einem Verwaltungszweig der Erfolg von der Tüchtigkeit des Personals bis zum letzten Mann abhängt, und wenn irgendwo durchwegs von den Funktionären selbständiges Denken, Initiative und ein Blick für's Ganze verlangt werden muss, so ist dies bei der im Dienste des Aussenhandels stehenden Organisation der Fall; handelt es sich doch darum, den Handel, der die anpassungsfähigste und das Maximum von Initiative und Energie aufweisende Äusserung des menschlichen Verkehrs darstellt, erfolgreich zu sekundieren. Für nach der Schablone arbeitende, die Arbeit an sich herankommenlassende Beamtennaturen und Bureaukraten ist in diesem Dienst kein Platz vorhanden. Die in Frage kommenden Funktionäre müssen durchwegs mit dem praktischen Leben vertraut sein und über praktische Erfahrungen und Erfolge verfügen.

Man hat in dieser Frage oft darüber gestritten, ob für die einzelnen Arten von Funktionären — Handelssachverständige, Konsuln und Konsularbeamte — der reine Praktiker oder Akademiker der geeignete Anwärter auf den betreffenden Posten sei. Sie kann weder zugunsten des einen noch des andern grundsätzlich entschieden werden. Es gibt auch hier keine Grundsätze bzw. keine Schablone. Es kommt einzig und allein darauf an, dass der Funktionär in gleichem Masse allgemein wirtschaftliche Kenntnisse, Beurteilungsvermögen, praktische Erfahrung, Weltgewandtheit und persönlichen Takt besitzt, nicht zu sprechen von dem ganz selbstverständlichen Erfordernis eines tadellosen Charakters, wobei für den Handelssachverständigen, für die Leiter gewisser Abteilungen bei der Zentrale und für die Chefs der konsularischen Posten ein akademischer Bildungsgang eine sehr wünschenswerte, unter Umständen unumgängliche Voraussetzung bildet.

Der Wahl dieser Beamten ist daher grösste Sorgfalt zu schenken. Wir wollen deshalb die Art und Weise, wie die Funktionäre gewählt und herangebildet werden, abschliessend noch einer kurzen Betrachtung unterziehen.

Die Wahl der Honorarkonsuln ist relativ einfach. Man ist hier auf die im betreffenden Amtsbezirk ansässigen Schweizer angewiesen und muss — sofern nur die Bestellung eines Honorarkonsuls in Frage kommt — notgedrungen innerhalb dieses Kreises die Wahl treffen. Der Honorarkonsul soll, abgesehen von den oben genannten Fähigkeiten, in einer geschäftlich und finanziell einigermassen unabhängigen Stellung sein und sowohl das Vertrauen der interessierten schweizerischen Kreise als auch der Behörden und aller massgebenden Stellen seines Gastlandes besitzen. Um sich zu vergewissern, inwieweit der Kandidat diesen Erfordernissen genügen kann, macht das mit der Vorbereitung der Wahl beauftragte Politische Departement eine Umfrage sowohl in der Schweiz als auch im betreffenden Land. Die Umfrage im Ausland erfolgt gleichzeitig von der Gesandtschaft oder dem Generalkonsulat sowie dem Konsulardienst in der Abteilung für Auswärtiges. Vor allem wird auch der Aussenminister des betreffenden Landes angefragt, wie sich die Behörden jenes Landes zu einer eventuellen Ernennung dieses oder jenes Kandidaten zum Honorarkonsul stellen würden. Die Umfrage im Inland wird durch den Vorort bei den im Schweizerischen Handels- und Industrieverein zusammengefassten Handels- und Industriekreisen durchgeführt. Gleichzeitig wird auch die Handelsabteilung im Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement zur Begutachtung eingeladen. Im Besitze all dieser Informationen arbeitet das Politische Departement einen Vorschlag aus und unterbreitet ihn dem als Wahlbehörde funktionierenden Bundesrat. Wir halten dieses Wahlverfahren für zweckmässig und weiterhin anwendbar, auch im Falle, dass unsere ganze Vertretungsorganisation in dem von uns umschriebenen Rahmen ausgebaut würde.

Etwas anders gestaltet sich die Wahl der Berufskonsuln, die innerhalb einer konsularischen Hierarchie oder Karriere erst allmählich zum Konsul emporsteigen. Hier ist daher schon bei der Wahl des Aspiranten für die konsularische Laufbahn, beim sogenannten «Konsularattaché», die entsprechende Sorgfalt anzuwenden. Sie erfolgt durch das Politische Departement, und wenn die Wahl zum Konsul nachher gemäss Reglement auch durch den Bundesrat erfolgt, so hat diese Bestimmung praktisch nur noch dekorative Bedeutung, denn der einmal vom Politischen Departe-

ment gewählte Konsularbeamte wird beim Erreichen der nötigen Altersgrenze leider ohne weiteres zum Vizekonsul und Konsul gewählt werden. Dieses Vorgehen ist für die Wirtschaftskreise nicht befriedigend. Eine zweckmässigere Lösung würden wir darin erblicken, wenn eine aus Mitgliedern der Handelszentrale und des Politischen Departementes und der Handelsabteilung zusammengesetzte Wahlkommission mit der Wahl der konsularischen Beamten sowie der Handelssachverständigen bei Gesandtschaften beauftragt würde. Nach erfolgter Wahl hätte dann das Politische Departement die Aufgabe, die Kandidaten für ihre zivilrechtlichen Pflichten und die Handelszentrale sowie die Handelsabteilung sie für diejenigen wirtschaftlicher Natur vorzubereiten. Die Beförderung hätte jeweils auch durch diese Wahlkommission zu erfolgen, wobei vom Konsul an diese Kommission nur mehr begutachtende Befugnisse haben und die Wahl, wie das Reglement vorsieht, nach wie vor durch den Bundesrat erfolgen könnte.

II. TEIL

Die Handelsagenturen der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung

3. Kapitel

Die Schweizerische Zentrale für Handelsförderung

Bevor wir an die Betrachtung der Handelsagenturen der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung (abgekürzt: Handelszentrale) herantreten können, erachten wir es als notwendig, diesem Institut selbst noch einige kurze Ausführungen zu widmen. Wir tun dies nicht nur der Vollständigkeit halber; eine nähere Betrachtung rechtfertigt sich auch, weil wir in diesem Institut diejenige Stelle sehen, von der aus die wirtschaftliche Tätigkeit sämtlicher Aussenvertretungen geleitet, kontrolliert und für die schweizerische Industrie nutzbar gemacht werden sollte.

§ 11

Gründung, Organisation und Aufgaben der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung und deren Beziehungen zu den offiziellen schweizerischen Auslandsvertretungen

Die Handelszentrale mit ihren beiden Sitzen in Zürich und Lausanne ist das Ergebnis einer historischen Entwicklung. Dieser Tatsache ist bei einer kritischen Betrachtung dieses Instituts, namentlich in bezug auf das Bestehen von zwei koordinierten Geschäftsstellen, Rechnung zu tragen. Wir wollen daher die Vorgeschichte und die Gründung der Handelszentrale im folgenden kurz skizzieren:

Die Handelszentrale entstand auf Grund des Bundesbeschlusses betreffend Subventionierung einer schweizerischen Zentrale für

Handelsförderung, vom 31. März 1927, durch Fusion der Schweizerischen Zentralstelle für das Ausstellungswesen und des Schweizerischen Nachweisbureaus für den Bezug und Absatz von Waren in Zürich einerseits und des Bureau Industriel Suisse in Lausanne andererseits.

Die Schweizerische Ausstellungszentrale war bereits im Jahre 1908 durch den Schweizerischen Handels- und Industrieverein, den Schweizerischen Gewerbeverein und den Schweizerischen Bauernverband gegründet worden. Der Bund unterstützte diese Gründung durch die Zusicherung einer jährlichen Subvention von mindestens Fr. 20 000. —[1]).

Die Aufgabe dieses Instituts war, wie das am 27. Oktober 1908 durch den Bundesrat genehmigte Organisationsreglement sagt, das Studium des Ausstellungswesens im allgemeinen und die Vorbereitung und eventuelle Durchführung der schweizerischen Beteiligung an internationalen Ausstellungen im besonderen. Geleitet wurde dieses Institut, dem als Kollektivmitglieder nur die drei gründenden Organisationen angehörten, von einer sogenannten Ausstellungskommission, die aus je zwei Vertretern der genannten Verbände und aus drei vom Bundesrat gewählten Abgeordneten sowie aus dem Chef der Handelsabteilung im Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement bestand, während die Geschäfte einem Ausstellungssekretariat übertragen wurden. Zu Beginn des Weltkrieges 1914—1918 wurde die Tätigkeit auf dem Gebiete des internationalen Ausstellungswesens aus naheliegenden Gründen lahmgelegt. Demgegenüber machte sich immer mehr das Bedürfnis geltend nach einer Stelle, welche die Bezugs- und Absatzmöglichkeiten von Waren studierte und den Interessenten bekanntgab. Auf Ansuchen der Ausstellungskommission erklärte sich daher der Bundesrat mit Beschluss von 29. Dezember 1914 damit einverstanden, dass die Zentralstelle für das Ausstellungswesen die Bundessubvention auch zur Errichtung eines Nachweisbureaus für Bezug und Absatz von Waren verwende. Aufgabe dieses der Ausstellungszentrale angegliederten Bureaus war neben dem Nachweis über den Bezug und Absatz von Waren auch die Vermittlung von Vertretern

[1]) Bundesratsbeschluss betreffend Subventionierung einer schweizerischen Zentralstelle für das Ausstellungswesen, vom 9. April 1908.

an inländische Firmen und die Herausgabe des schweizerischen Exportadressbuches. Die bestehende Organisation der Ausstellungszentrale wurde beibehalten und auch für das Institut verwendet, sodass die Ausstellungskommission auch die Aufsicht über das Nachweisbureau ausübte.

In der Institution «Zentralstelle für das Ausstellungswesen und Nachweisbureau für Bezug und Absatz von Waren» hatte sich das Nachweisbüro gemäss der stetig vermehrten Inanspruchnahme durch die Handels- und Industriewelt immer weiter ausgedehnt, und entsprechend dieser Entwicklung musste seit 1917 die Subvention ständig erhöht werden. Sie betrug seit 1922 jährlich Fr. 100000.—. Daneben wurde seit 1923 für die Beteiligung der Schweiz an in- und ausländischen Messen jährlich ein besonderer Beitrag von Fr. 15 000. — vorgesehen, der vorher auf dem Konto «Handels- und Verkehrswesen» der Handelsabteilung im Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement verrechnet worden war.

Das andere Institut, das später in der Handelszentrale aufging, war das «Bureau Industriel Suisse», Lausanne, das im April 1919 in Form einer Vereinigung von Industriellen und Handelskammern gegründet worden war. Seit dem Jahre 1920 wurde auch dieses auf dem Budgetwege durch den Bund subventioniert. Die Subvention betrug im ersten Jahr Fr. 20 000. — und nachher Fr. 30 000. —.

Da die beiden Bureaux in Zürich und Lausanne grundsätzlich das gleiche Ziel verfolgten, ergab sich naturgemäss in verschiedener Richtung eine Doppelspurigkeit in deren Tätigkeit, während in anderen ihre Arbeiten wesentlich verschieden waren oder sich ergänzten. So wurden von beiden Bureaux den in- und ausländischen Kaufinteressenten Bezugsquellen für industrielle, gewerbliche und landwirtschaftliche Produkte unseres Landes und der schweizerischen Industrie Quellen für den Bezug von Rohstoffen und Absatzmöglichkeiten für ihre Produktion nachgewiesen. Ebenso wurden von beiden Instituten der schweizerischen Industrie Exportvertreter vermittelt. Der Ausstellungs- und Messedienst war hingegen ganz in Zürich konzentriert. Das Studium ausländischer Märkte und der entsprechende Informationsdienst für die Schweiz wurde wiederum von beiden Bureaux gepflegt, war aber in Lausanne insofern weiter ausgebaut, als dort die Resultate der systematischen

und kontinuierlichen Studien in den monatlich erscheinenden «Wirtschaftlichen Mitteilungen» den schweizerischen Interessenten zur Kenntnis gebracht wurden, während sich das Bureau in Zürich auf die Herausgabe von Merkblättern über bestimmte Gebiete beschränkte. In bezug auf die wirtschaftliche Propaganda hatten die beiden Institute zwei sich ergänzende Wege eingeschlagen, indem das Bureau in Zürich das in verschiedenen Sprachen abgefasste «Schweizerische Exportadressbuch» herausgab und in Lausanne allmonatlich die für das Ausland bestimmte Propagandaschrift «Bulletin officiel du bureau industriel suisse» erschien.

Schon kurz nach der Gründung der beiden Institutionen hatten sich die interessierten Handels- und Industriekreise mit der Frage befasst, ob und auf welche Art und Weise die Doppelspurigkeit in der Tätigkeit der beiden Organisationen vermieden werden könnte. Auch die Bundesbehörden schenkten dieser Frage ihr besonderes Interesse, da ja beide Bureaux subventioniert wurden und sie daher für möglichst rationelle Verwendung der Subventionen besorgt sein mussten. Den unmittelbaren Anstoss zur Lösung dieser Frage brachte die von prominenten Persönlichkeiten der schweizerischen Wirtschaft und Politik besuchte Konferenz für schweizerische Exportförderung und Propaganda im Ausland, vom September 1923 in Lausanne. In der dort gefassten Resolution wurde inbezug auf unseren Gegenstand ausgeführt, es liege im Interesse der schweizerischen wirtschaftlichen Expansion, wenn auf Grundlage der Formel «Dezentralisierung und Koordination» zwischen den Zürcher- und Lausanner-Stellen eine Verständigung möglich wäre. In der Folge fanden zwischen der Handelsabteilung und den zu vereinigenden Organisationen verschiedene Beratungen statt. Das Resultat derselben war eine Verständigung der beiden Institutionen in Zürich und Lausanne, sich zu einer gemeinsamen Organisation zu verschmelzen. Man wollte dabei aber nicht etwas Neues schaffen, sondern nur eine organisatorische Zusammenfassung der beiden der Handelsförderung dienenden Institutionen und eine rationelle Arbeitsteilung derselben herbeiführen; aus diesem Grunde wurde sowohl die Geschäftsstelle in Zürich als auch diejenige in Lausanne beibehalten. Die Bundesbehörden unterstützten diese Gründung und gewährten durch den

eingangs bereits erwähnten Bundesbeschluss dem neuen Institut eine jährliche Subvention von Fr. 150 000.— bis Fr. 200 000.— [1]). So entstand am 8. Juli 1927 die «Schweizerische Zentrale für Handelsförderung» (Office suisse d'expansion commerciale).

Sie wurde als Verein im Sinne des Art. 60 ZGB konstituiert und umfasst heute ca. 1300 Einzel- (Handels- und Industrieunternehmungen), 60 Kollektiv- (wirtschaftliche Verbände) und 30 subventionierende Mitglieder (Bund und andere Körperschaften des öffentlichen Rechtes). Die Handelszentrale bildet so ein Gemeinschaftsorgan, vor allem für die darin zusammengeschlossenen Handels- und Industriefirmen, das in erster Linie die Aufgabe hat, diesen neue Absatzmöglichkeiten zu vermitteln und ihnen ferner überall da helfend beizustehen, wo die private Initiative und Tätigkeit allein nicht mehr genügen kann. Entsprechend diesem Charakter der Handelszentrale ist auch die Leitung dieses Institutes geregelt. Sie erfolgt unmittelbar durch die interessierten und in ihr zusammengefassten Kreise selbst, indem in die mit der Leitung beauftragte Aufsichtskommission abgeordnet werden können:

vom Bundesrat	4	Mitglieder [2])
vom Schweizerischen Handels- und Industrieverein	3	»
vom Schweizerischen Gewerbeverband	2	»
vom Schweizerischen Bauernverband	2	»
von der Generalversammlung der Mitglieder	4—10	» [3])

Die finanziellen Mittel werden vor allem durch den Bund und in kleinerem Masse durch andere subventionierende Mitglieder

---

[1]) Art. 1 des Bundesbeschlusses vom 31. März 1927: «Der Bund unterstützt die... zu gründende «Schweizerische Zentrale für Handelsförderung in Zürich und Lausanne» durch eine jährliche Subvention von Fr. 150 000.—. Der Bund gewährt eine weitere veränderliche Subvention, die den anderweitig an die Zentrale geleisteten Beiträgen gleichkommt, jedoch die Summe von Fr. 50 000.— nicht übersteigen darf.

Für die Beteiligung der Zentrale an in- und ausländischen Messen wird im Voranschlag ein besonderer Beitrag eingesetzt.»

[2]) Inbegriffen der von Amtes wegen der Kommission angehörende Direktor der Handelsabteilung im Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement.

[3]) Z. Zt. 9, inbegriffen der der Kommission eo ipso angehörende Präsident der Union der Schweizerischen Handelskammern im Ausland.

sowie durch die Kollektiv- und Einzelmitglieder aufgebracht [1]). Durch die starke finanzielle Unterstützung durch den Bund steht die Handelszentrale gewissermassen unter dem Schutze der Bundesbehörden und durch die Bestimmung, dass der Bundesrat vier Mitglieder in die Aufsichtskommission abordnen kann, dass das Organisationsreglement von ihm zu genehmigen ist und dass dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement von der Aufsichtskommission jährlich ein Rechenschaftsbericht einzureichen ist, in gewisser Hinsicht auch unter der Oberaufsicht derselben. Sie hat aber trotzdem den Charakter einer privatwirtschaftlichen Organisation und hat zu ihrem grossen Vorteil eine völlig autonome Stellung bewahren können.

Die von der Handelszentrale zu lösenden Aufgaben wurden entsprechend dem Tätigkeitsgebiet der früheren und in der Handelszentrale aufgegangenen Institutionen auf die beiden Sitze verteilt.

Der Sitz Zürich umfasst:

Nachweisdienst für den Kauf und Verkauf von Waren:

Führung des Registers über die schweizerische Produktion und notwendige ausländische Bezugsquellen und entsprechende Auskunftserteilung; Weiterleitung von Nachfragen nach Schweizerwaren und von ausländischen Submissionen an schweizerische Lieferanten; Erteilung von Gutachten bezüglich Bezeichnung von Produkten als Schweizerware; Herausgabe des Handbuches der schweizerischen Produktion; Abklärung der Herstellungsmöglichkeit für neue Artikel; Führung des kommerziellen Auskunftsdienstes an der Schweizer Mustermesse, Basel.

---

[1]) Die grundsätzliche Regelung der Mitgliederbeiträge erfolgt durch die Aufsichtskommission. Sie betragen heute:

1. Einzelmitglieder . . . . . minimum Fr. 100. —
   Mittlere Firmen mit wesentlichem Exportinteresse . . . . . Fr. 150. — bis 250. —
   Grössere Firmen mit wesentlichem Exportinteresse . . . . . Fr. 250. — und mehr.
2. Kollektivmitglieder . . . . . minimum Fr. 100. —
   Verbände, die grössere Exportinteressen vertreten . . . . . Fr. 200. — und mehr.
3. Subventionierende Mitglieder bestimmen ihren Beitrag selbst.

Vertretervermittlungsdienst:

Führung des Registers über Firmen im Ausland, die bereit sind, schweizerische Vertretungen zu übernehmen und entsprechende Vermittlung von ausländischen Vertretern; Organisation von Kollektiv-Vertretungen; Erteilung von Auskünften über ausländische Firmen; Warnungsdienst; Intervention in Streitfällen mit Vertretern und Kunden.

Vermittlungsdienst in Clearing- und Kompensationsfragen:

Intervention im Verkehr mit allen Clearingländern, Vermittlung von Kompensationen im Verkehr mit Spanien und Iran sowie mit weiteren Ländern von Fall zu Fall; Führung der Sekretariatsgeschäfte der Clearingkommission des Vororts und der Länderausschüsse, von Gesuwa und Vish; Mitwirkung im Vorstand der Schweizerischen Verrechnungsstelle, Zürich; Herausgabe der Sammlung «Schweizerische Kriegswirtschaft».

Ausstellungs- und Messedienst:

Erteilung von Auskünften über Ausstellungen und Messen im In- und Ausland; Beratung bei der Durchführung von Ausstellungen in der Schweiz; Durchführung von schweizerischen Ausstellungen im Ausland; Organisation schweizerischer Beteiligungen an internationalen Ausstellungen und Messen.

Mitarbeit bei der Schaffung und Leitung des Internationalen Ausstellungsbureaus in Paris gemäss Internationaler Konvention von 1928.

Durchführung von Modeschauen zur Propagierung schweizerischer Stoffe und Stickereien im In- und Ausland. Schaffung sog. «Collections d'Etude».

Abteilung für Landwirtschaft:

Vertretung der Interessen der exportorientierten Exportindustrie. Zusammenarbeit mit der Propagandazentrale für Erzeugnisse der schweizerischen Landwirtschaft [1]).

---

[1]) Als weitere Tätigkeitsgebiete, die jedoch keine selbständigen Dienstzweige bilden, sind ferner noch zu erwähnen: die Führung der Sekretariatsgeschäfte der Gesellschaft für Marktforschung (GFM) sowie die Zusammenarbeit mit der Aussenhandelsabteilung des Schweizerischen Gewerbeverbandes.

Die Tätigkeit des Sitzes Lausanne bezieht sich auf

die ausländische Marktforschung und den entsprechenden Informationsdienst:
Marktuntersuchung zwecks Förderung des Exports und entsprechender Nachrichtendienst über die ausländischen Märkte (in Verbindung mit Gesandtschaften, Konsulaten, Handelskammern, Handelsagenturen und Sonderkorrespondenten); Informationsdienst über Zahlungs- und Einfuhrregime des Auslandes; Herausgabe der wöchentlich erscheinenden «Wirtschaftlichen Mitteilungen» und der «Vertraulichen Mitteilungen» für Mitglieder; Abklärung allgemeiner Fragen inbezug auf die wirtschaftlichen Beziehungen zu den verschiedenen Ländern.

die wirtschaftliche Propaganda im Ausland und in der Schweiz:
Herausgabe der Exportzeitschriften «Schweizer Industrie und Handel» und «Schweizer Technik» in Verbindung mit dem Verein Schweizerischer Maschinen-Industrieller, in fünf Sprachen; Herausgabe der Textilrevue «Swiss Textiles»; Veröffentlichung von Broschüren und Faltblättern; wirtschaftlicher Informationsdienst (Presse, Photo etc.) im In- und Ausland; Filmdienst; Vertretung der Aussenhandelsinteressen in der Schweizerischen Filmkammer; Führung der Geschäfte der «Zentralkommission schweizerischer Propaganda-Organisationen».

Die Agenturen der Handelszentrale im Ausland

sind hingegen nach geographischen Gesichtspunkten auf *beide* Sitze verteilt. Zürich umfasst die Agenturen in Budapest, Pressburg, Madrid, Lagos, Johannesburg und Kapstadt, Nairobi, Kabul, Bombay, Batavia, Shanghai, während diejenigen in Algier, Tel-Aviv, Beirut, Toronto, Havanna und Nord-Brasilien Lausanne unterstellt sind [1]).

Um alle die vielgestaltigen Aufgaben befriedigend erfüllen zu können, bedarf die Handelszentrale in allen Ländern und auf allen Kontinenten geeigneter Organe als Mitarbeiter. Neben den eigenen Vertrauensleuten und Korrespondenten war es dabei naheliegend,

[1]) Die Charakterisierung der Tätigkeit dieser Agenturen und der Aufgaben der entsprechenden Dienststellen bei der Handelszentrale ist Gegenstand von § 15, S. 119 ff.

sich von Anfang an auf die bereits bestehenden offiziellen Vertretungen im Ausland zu stützen. Die Bedeutung der Dienste, welche die Handelszentrale der schweizerischen Exportindustrie zu leisten in der Lage ist, hängt daher in grossem Masse von einer guten und zweckmässigen Organisation und Tätigkeit dieser Stützpunkte im Ausland ab. Aus diesem Grunde hat die Handelszentrale schon seit jeher der Frage einer besseren Heranziehung der offiziellen Vertretungen zur Lösung praktischer, exportfördernder Aufgaben ihre ganze Aufmerksamkeit geschenkt und nichts unversucht gelassen, was die wirtschaftliche Bedeutung derselben hätte heben können.

So haben sich im Laufe der Jahre zwischen der Handelszentrale und den offiziellen Auslandsvertretungen sowie den ihr vorstehenden Stellen — Konsulardienst in der Abteilung für Auswärtiges und Handelsabteilung im Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement — gewisse Beziehungen ergeben. Diese bestehen nicht nur darin, dass die Handelszentrale in stetem «geschäftlichem» Verkehr mit den Aussenvertretungen ist und den leitenden Organen entsprechend den Bedürfnissen Anregungen und Vorschläge für einen quantitativen und qualitativen Ausbau derselben unterbreitet. Die Beziehungen sind viel bedeutendere und weittragendere. Sie bestehen in einer allmählich immer enger gewordenen Zusammenarbeit mit denselben und in einem langsam, aber stetig wachsenden Einfluss der Handelszentrale auf deren wirtschaftliche Tätigkeit. Diese Tatsache erweckt unser besonderes Interesse, da wir im ersten Teil unserer Arbeit dargelegt haben, dass die praktische exportfördernde Tätigkeit unserer staatlichen Auslandsvertretungen zu ihrem grossen Nachteil einer Leitung und Kontrolle entbehrt, und wir für diese Aufgabe dort die Handelszentrale als zuständig erklärten. Wir wollen daher im folgenden kurz untersuchen, inwieweit der Weg zur Verwirklichung unseres Postulates bereits angewandt ist.

Eine dauernde und schon immer bestehende Beziehung zwischen Handelszentrale einerseits und Eidgenössischem Volkswirtschaftsdepartement und Politischem Departement andererseits besteht in der ständigen Zusammenarbeit beim numerischen und qualitativen Ausbau unseres konsularischen Netzes. Die Handelszentrale ist für die wirtschaftliche Seite dieses Problems

besonders zuständig, da sie unmittelbar im Auftrag von Handel und Industrie tätig ist und deren Bedürfnisse auf das genaueste kennt.

Eine weitere Zusammenarbeit bezieht sich auf die Ausbildung der Kandidaten für den konsularischen und diplomatischen Dienst und besteht darin, dass die Handelszentrale Gelegenheit erhält, diese auf ihren Sitzen mit den Bedürfnissen der Wirtschaft bekannt zu machen und sie auf die entsprechenden Aufgaben unserer Aussenvertretungen vorzubereiten. Leider bildet diese Art der Vorbereitung unserer staatlichen Aussenvertreter bis heute eine Ausnahmeerscheinung, die, wie wir schon an anderer Stelle forderten, zur Regel erhoben werden sollte.

Eine andere Art der Zusammenarbeit ist in den von der Handelszentrale organisierten Konsularbesprechungen zu erblicken. Wir haben bereits an anderer Stelle auf die grosse Bedeutung dieser Art Auskunftserteilung, bei der unsere Konsuln zugleich an erster Quelle über die Bedürfnisse der schweizerischen Wirtschaft unterrichtet werden können, sowie auf die in dieser Hinsicht noch zu machenden Reformen hingewiesen und müssen daher in diesem Zusammenhang nicht mehr darauf eintreten [1]).

Auch inbezug auf die wirtschaftliche Berichterstattung und die Auskunftserteilung durch unsere Konsulate hat sich eine wertvolle Zusammenarbeit ergeben, indem einerseits die wirtschaftlichen Berichte der Handelszentrale zur Kenntnis gebracht werden und durch diese in ihren «Wirtschaftlichen Mitteilungen» oder auf vertraulichem Zirkularwege den Interessenten zur Kenntnis zu bringen sind, und andererseits von den von Konsulaten an Private erteilten Auskünften, die auch für die Handelszentrale bzw. für die Allgemeinheit von Interesse sein könnten, der Handelszentrale ein Doppel zuzustellen ist. Wir verweisen auch inbezug auf diese Art von Zusammenarbeit auf die Ausführungen im ersten Teil unserer Arbeit [2]).

Eine letzte Art der Zusammenarbeit bzw. der Einflussnahme der Handelszentrale auf die wirtschaftliche Tätigkeit der Konsulate und Gesandtschaften erblicken wir in dem Bestreben der Handels-

[1]) Vgl. hiezu S. 62 ff.
[2]) Vgl. hiezu §§ 7, 8.

zentrale, die bewährten Arbeitsmethoden ihrer eigenen Handelsagenten auch auf die offiziellen Vertretungen zu übertragen. Da unsere Aussenvertretungen in wirtschaftlicher Hinsicht aber der Handelsabteilung im Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement «unterstehen», ist dies nur möglich durch Vermittlung dieses Organs[1]). Aus diesem Grunde ist die Handelszentrale mehrmals mit entsprechenden Anregungen an diese Stelle gelangt und hat sie ersucht, dieselben den Gesandtschaften und Konsulaten zur Kenntnis zu bringen. Die Handelsabteilung hat in der Regel diesem Begehren Folge geleistet und bereits in mehreren Rundschreiben oder im Konsularbulletin des Eidgenössischen Politischen Departements die von der Handelszentrale erhaltenen Anregungen in Form von Instruktionen an die Konsulate und Gesandtschaften weitergeleitet[2]).

Diese Zusammenarbeit und der von der Handelszentrale gewonnene Einfluss auf die wirtschaftliche Tätigkeit unserer staatlichen Aussenvertretungen sind sehr zu begrüssen, und es ist nur

---

[1]) Man kann nicht von einer eigentlichen Unterstellung sprechen. Die offiziellen Aussenvertretungen unterstehen einzig dem Politischen Departement. Die Handelsabteilung im EVD ist lediglich das innerhalb der Bundesverwaltung für die wirtschaftliche Tätigkeit unserer staatlichen Aussenvertreter zuständige Organ. Als solches wird es in diesen Fragen vom Politischen Departement jeweils zur Begutachtung eingeladen, und es sind ihm von diesem auch gewisse Kompetenzen für die Leitung der wirtschaftlichen Tätigkeit unserer Aussenposten eingeräumt worden (vgl. §§ 7 und 8).

[2]) Rundschreiben der Handelsabteilung im Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement an die schweizerischen Gesandtschaften und Konsulate:

Nr. 6 vom 23. März 1931 betreffend «Vermittlung von Vertretern».

Nr. 9 vom 27. Mai 1935 betreffend «Zusammenarbeit der schweizerischen Gesandtschaften und Konsulate mit der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung hinsichtlich Nachweis, Vertretervermittlung und Marktforschung».

Nr. 13 vom 26. Juli 1937, betreffend «Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung».

Nr. 15 vom 22. Februar 1939 betreffend «Emigranten als Vertreter».

Nr. 18 vom 6. Dezember 1939 betreffend «Wirtschaftliche Berichte».

Nr. 21 vom 28. Mai 1940 betreffend «Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung».

Konsularbulletins: Nr. 7 vom Februar 1935,
Nr. 11 vom September 1936,
Nr. 15 vom November 1938.

zu wünschen, dass die Konsulate und Gesandtschaften mit der Zeit inbezug auf ihre praktisch-exportfördernde oder kaufmännische Tätigkeit in dem von uns im ersten Teil dieser Arbeit umschriebenen Rahmen direkt der Handelszentrale unterstellt werden.

Neben den Beziehungen zu den schweizerischen Gesandtschaften und Konsulaten haben sich naturgemäss auch solche zu den schweizerischen Handelskammern im Ausland ergeben. Auf diese kommen wir jedoch im dritten Teil unserer Arbeit, der besonders diesen Instituten gewidmet ist, zu sprechen, und wir begnügen uns in diesem Zusammenhang mit der blossen Erwähnung derselben.

4. Kapitel

Die Handelsagenturen der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung

§ 12

Die Entstehung der Handelsagenturen

I.

Der Gedanke, unsere staatliche Vertretungsorganisation im Ausland durch Handelsagenturen zu ergänzen, ist bereits in den 80er Jahren des letzten Jahrhunderts aufgetaucht. Im Jahre 1884 trat der damalige schweizerische Vizekonsul Schinz in St. Petersburg mit dem Vorschlag vor den Schweizerischen Handels- und Industrieverein und den Bundesrat, es möchte, «um die schweizerischen Industriellen und Exporteure, welche bereits einen Absatz in Russland gefunden haben, möglichst gegen Schaden zu schützen, und um den andern, welche nicht wie jene die Mittel dazu besitzen, durch Reisen und solide Agenturen sich in Russland einen sicheren Absatz zu verschaffen, dennoch ein sicheres Geschäft zu ermöglichen», ein Versuch mit einer unter die direkte Leitung und Kontrolle des eidgenössischen Handelsdepartements zu stellenden Handelsagentur in St. Petersburg und Moskau gemacht werden.

Der Vorschlag Schinz ist vor allem deshalb von besonderer Bedeutung, weil er einerseits den Gedanken der assoziativen Absatzförderung zum erstenmal in dieser Form zum Ausdruck brachte und er andererseits im Gegensatz zu der üblichen Kritik und den Reformvorschlägen inbezug auf unser Vertretungswesen konkrete Verhältnisse betraf und klare und in jeder Beziehung sorgfältig erwogene und die praktischen Bedürfnisse der Exporteure berücksichtigende Reformen enthielt. Gerade aus letzterem Grunde hätte man erwarten können, dass dieser Vorschlag seine Verwirklichung gefunden hätte. Die vom Vorort in dieser Sache angefragten Sektionen verhielten sich aber aus heute nicht mehr feststellbaren Gründen diesem Projekt gegenüber ablehnend. Die bundesrätliche Erledigung dieses Vorschlages beschränkte sich daher auch bloss darauf, dass die Handelsagenturen im Bundesbeschluss vom 18. Dezember 1884 [1]) zu jenen Instituten gezählt wurden, deren Errichtung der privaten Initiative zu überlassen sei, die aber in diesem Falle eine Bundessubvention erhalten sollten.

Im Jahre 1898 kam die ganze Frage erneut zur Sprache, indem der Vorort seinen Sektionen die Schaffung einer staatlichen Agentur in Japan vorschlug. Das Projekt war schon nahe an seiner Verwirklichung, scheiterte dann aber, weil bei den Interessenten die nötigen finanziellen Mittel hiefür nicht aufgebracht werden konnten.

Einige Jahre später zeitigten all die vielen theoretischen Erörterungen doch zwei praktische Versuche, indem im Jahre 1909 in Alexandrien und 1912 in Shanghai staatliche Handelsagenturen eröffnet wurden. Sie verdankten ihre Entstehung vor allem der Tatsache, dass wegen der in beiden Staaten bestehenden Kapitularverhältnisse die Errichtung offizieller schweizerischer konsularischer oder diplomatischer Vertretungen nicht möglich war. Aus Gründen, die teils in der Person der betreffenden Handelsagenten, teils in den Verhältnissen der dortigen Schweizerkolonien zu suchen sind, scheiterten diese Versuche. Die Agentur in Ägypten wurde, nachdem sie seit 1914 nur noch ein Schattendasein fristete, im Jahre 1919 formell aufgehoben, während die Aufhebung der seit 1913 nicht mehr tätigen Agentur in China 1914 erfolgte.

[1]) Vgl. hiezu S. 14.

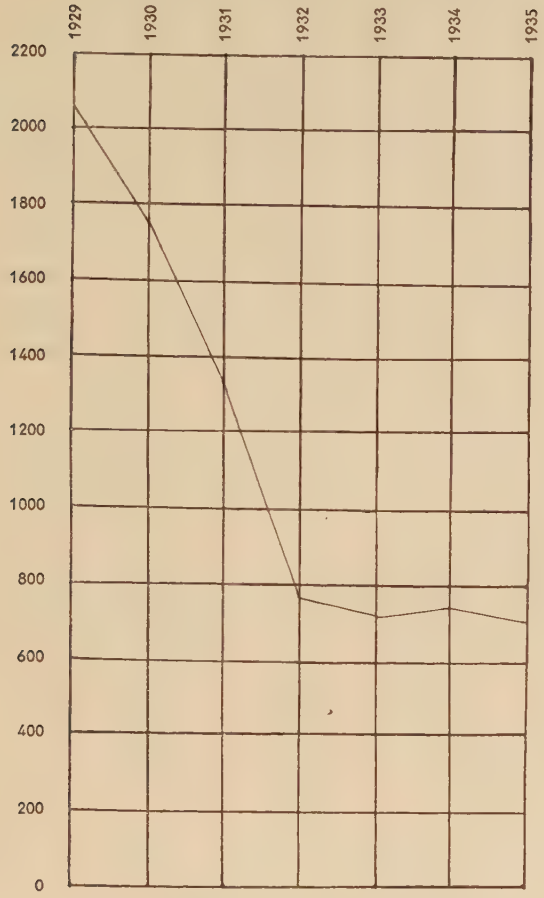
II.

Den Grund, warum alle Bestrebungen, Handelsagenturen zu errichten, auch in den folgenden Jahren ohne Erfolg blieben, erblicken wir, abgesehen von der Schwierigkeit ihrer Finanzierung, im Fehlen eines wirklich dringenden Bedürfnisses nach einer solchen Art staatlicher oder halbstaatlicher Exportförderung. Es genügte, wenn bei dem damaligen freien Weltverkehr der Staat durch seine Handelspolitik den Rahmen schuf, innerhalb welchem der Exporteur seine Tätigkeit entfalten konnte, d. h. dass er dafür sorgte, die Tore des Auslandes für unsere Waren offen zu halten. Für den Exporteur war es dann relativ einfach, die weiteren Schwierigkeiten selbst zu überwinden, den Weg auf ausländische Absatzmärkte zu finden und durch die Spalten, halb oder ganz offenen Türen einzudringen und seine Waren zu verkaufen. Wo es nötig war, standen ihm zudem die vermittelnden Dienste der offiziellen schweizerischen Auslandsvertretungen zur Verfügung. Weiterer Hilfsorgane bedurfte der Exporteur — wie wir schon aus der Darstellung der geschichtlichen Entwicklung unseres Konsularwesens ersehen konnten — scheinbar nicht.

Durch die Folgen des Weltkrieges 1914—1918 und vor allem durch die grosse Wirtschaftskrise in den 30er Jahren hat unser Export einen schweren Schlag erlitten, und die Verhältnisse, unter denen sich der internationale Handel abzuwickeln begann, sind grundlegend andere geworden.

Der Export sank, wie nachfolgende Statistik zeigt, von 2078,1 Millionen Franken im Jahr 1929 auf Fr. 715,1 Millionen Franken im Jahre 1935.

Exportzahlen in Millionen Franken



Dieser geradezu katastrophale Rückgang unseres Exportes um mehr als 1300 Millionen Franken, d. h. um ca. $^2/_3$ des ganzen Exportvolumens, war nicht nur privatwirtschaftlich gesehen, d. h. für unsere Exporteure, von nahezu vernichtender Wirkung. Angesichts der Bedeutung des Exportes für die ganze schweizerische Volkswirtschaft — lebt doch mehr als $^1/_3$ der Bevölkerung von der Exportindustrie — war er auch volkswirtschaftlich gesehen von nicht zu übersehender Tragweite.

Parallel mit dieser Entwicklung vollzogen sich, wie schon angedeutet, auch Änderungen im internationalen Handel. Die Handelsfreiheit und der freie Waren- und Zahlungsverkehr wurden durch die Staaten weitestgehend eingeschränkt. Die Hemmnisse im zwischenstaatlichen Handelsverkehr häuften sich von Jahr zu Jahr und es entstanden Schwierigkeiten, deren Lösung die Kraft der einzelnen Exporteure vielfach überstieg und durch die ihre Verkaufsorgane im Ausland immer mehr von ihrer ursprünglichen und ureigensten Aufgabe, dem Verkauf, abgelenkt wurden. Ergab sich schon dadurch die Gefahr eines neuerlichen Rückganges des Exportes innerhalb des sonst noch Möglichen, so wurde sie noch verstärkt durch eine zu erwartende Rückbildung unserer Vertretungsorganisation in persönlicher Beziehung. Dadurch, dass viele Vertreter die Möglichkeit zu expansivem Wirken verloren, entstand nämlich die Gefahr, dass sie den Verkauf schweizerischer Waren aufgaben und die Vertretung von Firmen solcher Staaten übernahmen, die in der Unterstützung der Exportvertreter im Ausland ein mehreres taten.

Ein weiterer Stoss drohte unserem Export durch eine Änderung der Verhältnisse im internationalen Wettbewerb. Dieser begann sich immer mehr zwischen den einzelnen Staaten und weniger zwischen Firmen abzuspielen, sodass es selbst unseren grossen Exportfirmen oft fast unmöglich war, eine auch nur angemessene Geschäftstätigkeit aufrechtzuerhalten, während mittlere und kleinere Firmen überhaupt aus dem Exportgeschäft verdrängt wurden.

Durch den Abschluss von Clearing- und Zahlungsabkommen, die Errichtung des Kompensationsverkehrs, die Schaffung der Darlehenskasse der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der staatlichen Risikogarantie hatte der Staat gleich zu Beginn der Krise erfolgreich in den bedrohten zwischenstaatlichen Verkehr eingegriffen. Es gelang ihm dadurch, der erstickenden Exportindustrie auch unter den schwieriger gewordenen Verhältnissen die Voraussetzungen für die Aufrechterhaltung eines gewissen Exportvolumens zu schaffen. Allein diese speziell auf die Produktionsseite des Problems der Exportförderung zugeschnittenen Massnahmen genügten nicht. Die Unterstützung, die der Exporteur notwendig

hatte, musste viel weiter gehen. Man hatte auch dafür zu sorgen, dass die durch den Staat geschaffenen und trotz der Krise immer noch bestehenden Exportmöglichkeiten durch die private Industrie auch tatsächlich ausgenützt werden konnten und dass der schweizerischen Exportindustrie geholfen wurde im Suchen nach neuen oder im Zurückerobern von alten Absatzmärkten. Das Naheliegendste wäre nun offenbar gewesen, für diese Tätigkeit die offiziellen schweizerischen Auslandsvertretungen in Anspruch zu nehmen. Doch wir haben gesehen, dass diesen in ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit relativ enge Grenzen gezogen sind und gerade zu der hier notwendigen Hilfe, die in unzähligen, immer von neuem und im direkten Interesse von Privaten zu unternehmenden Schritten bei den ausländischen Behörden und staatlichen Stellen und im Aufspüren von Absatz- und im Anbahnen von Geschäftsmöglichkeiten bestehen musste, konnten die konsularischen und diplomatischen Vertreter unseres Staates nicht oder zum mindesten nicht überall im gewünschten Masse herbeigezogen werden. Das Fehlen von neutralen Organen, welche die wirtschaftliche Tätigkeit unserer offiziellen Vertretungen einerseits und diejenige der Exporteure und ihrer Vertreter andererseits ergänzten, wurde daher immer mehr als Mangel empfunden.

Aus diesem Grunde entstanden an vielen Orten schweizerische Aussenhandelskammern, bzw. es wurden schon bestehende ausgebaut und den Bedürfnissen der Zeit angepasst (Wien, Paris, Mailand, Brüssel, Buenos Aires) oder die Gründung solcher Organe zum mindesten angestrebt (London, Madrid, Stockholm, Warschau, Barcelona, Tanger). Ebenso entstanden, mit dem Zweck, dem schweizerischen Export zu dienen, in Rumänien die Wirtschaftliche Vereinigung der Schweizer in Rumänien und in Brasilien die Vereinigung der Schweizerischen Handelshäuser in Rio. Zur Überwindung der Schwierigkeiten im Handelsverkehr mit Ungarn und Jugoslawien bildeten sich ferner, ebenfalls auf privater Grundlage, am 25. November 1932 die Genossenschaft für den schweizerisch-ungarischen Warenverkehr (Gesuwa) und Ende 1932 die Vereinigung für den jugoslawisch-schweizerischen Handelsverkehr (Vish)[1]).

[1]) Die Geschäftsstelle der Gesuwa wurde im Frühjahr 1939 von der Handelszentrale übernommen und als Handelsagentur organisiert.

In Holland entstand am 7. November 1933 durch Zusammenschluss der dortigen Vertreter schweizerischer Firmen, die meistens Holländer waren, die «Vereeniging vor den Nederlandsch-Zwitserschen Handel» in Rotterdam, die den Zweck hatte, durch Einwirkung auf die holländischen Behörden durch Holländerfirmen für den schweizerischen Export Erleichterungen zu schaffen.

Es ist daher naheliegend, dass der Gedanke, unsere staatliche Vertretungsorganisation durch Handelsagenturen zu ergänzen, ebenfalls wieder zur Diskussion gestellt wurde, und diesmal wurde seine Verwirklichung geradezu zur praktischen Notwendigkeit. Am 8. Oktober 1936 haben dann die eidgenössischen Räte auch den Kredit zur Errichtung von privat aufgezogenen und unter der Leitung der Handelszentrale stehenden Handelsagenturen bewilligt.

Wir wollen im folgenden, ohne auf die Begründung der einzelnen Vorschläge im Detail einzutreten, die Vorgeschichte unserer Handelsagenturen kurz schildern bzw. die geschichtlichen Ausführungen unter I dieses Paragraphen fortsetzen.

Nachdem die beiden Versuche mit staatlichen Handelsagenturen in China und Ägypten scheiterten, war es im Jahre 1930 die Handelszentrale, die anlässlich der Schaffung eines Berufskonsulates in Algier die gleichzeitige Errichtung einer Handelsagentur vorschlug. Dieser Vorschlag unterscheidet sich von den früheren dieser Art dadurch, dass er nicht eine staatliche, sondern lediglich eine vom Staat subventionierte, im übrigen aber — um den Handelsagenten mehr Bewegungsfreiheit zu verschaffen — eine private, nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen tätige und von der Handelszentrale zu leitende Agentur vorsah. Das Projekt wurde nach einer von der Handelszentrale durchgeführten Enquête von den sechzig angefragten Firmen allgemein begrüsst, und auch Bundesrat Schulthess, der das für die Errichtung der Handelsagentur in Frage stehende Gebiet persönlich bereist und studiert hatte, stand dem Vorschlag positiv gegenüber. Er kam dann aber, vor allem wegen der Schwierigkeiten, die nötigen finanziellen Mittel hiefür aufzubringen, nicht zur Ausführung.

Dank besonderer Umstände stand in der gleichen Zeit auch die Eröffnung von Agenturen in Chile und Iran vor ihrer Verwirklichung.

Nach Abschluss der Chileanleihe im Jahre 1930 war auf Anregung der chilenischen Unterhändler, die Abordnung einer besonderen Mission von Firmenvertretern oder die temporäre Delegation eines fachkundigen Handelssachverständigen als Vertreter der Gesandtschaft in Buenos Aires, die auch in Chile akkreditiert war, nach Chile vorgesehen, um dort für die Elektrifikation von Küsten- und Bergbahnen die Möglichkeit von Offerten schweizerischer Unternehmungen zu studieren. Der erste Weg schien nicht gangbar, weil die Firmenvertreter nicht die Möglichkeit gehabt hätten, die Offerten vor den chilenischen Behörden zu vertreten, und den zweiten wollte man nicht gehen, weil es als nicht angängig betrachtet wurde, dass durch die Verwendung eines Teiles des Anleiheerlöses für die Entsendung eines diplomatischen Vertreters dieser direkt oder indirekt durch den ausländischen Staat bezahlt würde. Die Lösung in der Errichtung einer halbstaatlichen Handelsagentur zu erblicken, war daher naheliegend. Die Handelszentrale unternahm in diesem Sinne im Jahre 1931 eine Umfrage bei den Exporteuren. Die Errichtung einer Agentur wurde allgemein befürwortet, und Unternehmungen aller Branchen erklärten sich auch bereit, Beiträge zu zeichnen. Infolge der sich inzwischen rasch verschlechternden finanziellen Lage von Chile wurde dann aber von der Errichtung einer Agentur Umgang genommen.

Der Anstoss für die Bestrebungen, in Iran — in welchem Land die Schweiz keine offizielle Vertretung unterhielt — eine Agentur zu errichten, ging von der Handelsabteilung im Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement aus. Sie beauftragte im Jahre 1931 die Handelszentrale damit, die Auswirkungen des in Iran eingeführten Aussenhandelsmonopols auf die schweizerische Ausfuhr zu prüfen. Gemäss dieser Regelung wurde die Einfuhr in Iran von der gleichwertigen Ausfuhr iranischer Produkte abhängig gemacht. Dies war für die Schweiz ein grosser Nachteil, da sie die hauptsächlichste iranische Ware, die Perserteppiche, auf dem Umweg über andere Staaten kaufte. Die Handelszentrale erblickte die Lösung auch hier in der Errichtung einer gemeinschaftlichen Handelsorganisation in Form einer Handelsagentur, welche die Aufgabe gehabt hätte, die Ein- und Ausfuhr von diesem und in dieses Land zusammenzufassen, um so die schweizerische Ein-

fuhr in den Dienst der Ausfuhr zu stellen und damit den iranischen Massnahmen entgegenwirken zu können. Die von der Handelszentrale bei den hauptsächlichsten schweizerischen Industrien wiederum durchgeführte Rundfrage ergab eine allgemeine Zustimmung zu dem Projekt. Mit dem Zwecke, die Handelsagentur zu gründen, fanden sich die in Betracht kommenden Unternehmungen im Jahre 1932 zu einer Sitzung zusammen. Der Wille zur Gründung war vorhanden, aber es fehlten auch hier die Mittel. Der Vorschlag der Handelszentrale auf der Einfuhr iranischer Teppiche eine Kontingentsgebühr zu erheben und für die Finanzierung der Agentur zu verwenden, wurde von der Handelsabteilung infolge vertraglicher Bindungen als nicht realisierbar erklärt. So unterblieb auch für dieses Land, wenigstens vorläufig, die Errichtung einer Agentur. Dafür wurde im Jahre 1934 in Teheran eine Gesandtschaft mit einem kaufmännischen Mitarbeiter errichtet.

Von mehr Erfolg begleitet waren die Bestrebungen, Handelsagenturen zu gründen, in Holland und in Syrien, und zwar vor allem deshalb, weil hier die finanzielle Frage von Anfang an befriedigend gelöst werden konnte.

Was vorerst Syrien betrifft, so ist im Jahre 1933 durch Vermittlung der Handelszentrale eine Art private Handelsagentur entstanden. Sie bestand darin, dass sich der nachmalige schweizerische Honorarkonsul in Beirut, unter der Mitwirkung von dortigen schweizerischen Technikern und Kaufleuten. ehrenamtlich damit beschäftigte, via Handelszentrale der schweizerischen Industrie Absatzmöglichkeiten zu finden, sei es durch persönliche Vermittlung von Geschäften, sei es durch Ausfindigmachen und Überwachen von Vertretern und Kunden. Diese private Handelsorganisation, die während vieler Jahre sehr gute Dienste geleistet hat, ist später in einer eigentlichen Agentur der Handelszentrale aufgegangen.

Auch in Holland ist durch die Handelszentrale eine Art Handelsagentur geschaffen worden, indem im Jahre 1935 ein ständiges Sekretariat der bereits oben erwähnten «Vereeniging vor den Nederlandsch-Zwitserschen Handel» gegründet wurde, das zugleich als Agentur der Handelszentrale diente. Auch hier bot die Finanzierung keine Schwierigkeit, indem die Mittel zum Teil durch Beiträge der Mitglieder der «Vereeniging», teils durch die Handels-

zentrale und die am holländischen Markt interessierten Unternehmungen aufgebracht werden konnten.

Die Bestrebungen der Handelszentrale, Handelsagenturen zu errichten, beschränkte sich nun aber nicht nur, wie man aus dem Gesagten vielleicht annehmen könnte, darauf, dass sie entsprechend den Umständen und Bedürfnissen gelegentlich die Schaffung einer Agentur vorschlug. Sie hat sich seit ihrem Bestehen mit dem ganzen Problem der wirtschaftlichen Aussenvertretung in grundsätzlicher Hinsicht befasst und dabei gesehen, dass in gewissen Fällen unsere offiziellen Vertretungen für die wirtschaftlichen Bedürfnisse nicht nur eines Ausbaues, sondern einer Ergänzung bedürfen. Sie hatte sich daher zur Aufgabe gestellt, diese Reform auch zur Durchführung zu bringen. Die ersten Schritte hierzu finden sich im Antwortschreiben der Handelszentrale an den Vorort über seine in Erledigung des Postulates Schmid-Ruedin im Jahre 1931 durchgeführte Umfrage betreffend den Ausbau der wirtschaftlichen Aussenvertretungen. Sie führte darin aus, dass es angezeigt wäre «an wichtigen Plätzen und in Gebieten, wo besondere politische oder wirtschaftliche Verhältnisse die Tätigkeit namentlich von Honorarkonsuln behindern, die Mitarbeit von Handelskammern, Handelsagenturen oder ähnlichen Institutionen sicherzustellen», wobei dort, wo es darauf ankomme, «über möglichst bewegliche, kaufmännisch routinierte und mit Land und Leuten vertraute Persönlichkeiten als Träger unserer wirtschaftlichen Expansion zu verfügen», eine Handelsagentur die richtige Vertretungsart sei.

Die Antwort auf die Frage, warum und wo man solche Hilfsorgane zu errichten habe, war damit noch nicht klar formuliert. Aus einer Umschreibung des Aufgabenkreises einer solchen Handelsagentur sowie aus den gemachten Vorschlägen zur Errichtung von Agenturen, die sich auf Algier, Südafrika, China, Iran, Abessinien und Chile bezogen, geht indes hervor, dass man schon damals diese Art von wirtschaftlichen Auslandsvertretungen mit Recht vor allem in wichtigen Neuländern, in Gebieten, in welchen die Industrie nicht oder noch nicht genügend vertreten ist und wo der Boden für die Einzeltätigkeit erst vorbereitet werden muss und in welchen sich die halbamtliche oder kollektive private Handels-

förderung nicht auf grössere Schweizerkolonien im Lande selbst stützen kann, als richtige Lösung erachtete. Diese Auffassung, die im Jahresbericht der Handelszentrale über das Jahr 1933 ihre Bestätigung findet, war dann auch wegleitend für die Kreditbewilligung der eidgenössischen Räte für die Eröffnung von Handelsagenturen und hat, abgesehen von einzelnen in der Praxis zutage getretenen Spezialfällen, heute noch volle Gültigkeit.

Da die Handelszentrale diese Agenturen nicht für sich, sondern für die Gesamtheit der schweizerischen Exporteure schaffen wollte, hielt sie es für angebracht, das weitere Studium der Frage nach der Zweckmässigkeit und allfälligen Organisation solcher kollektiver oder halbstaatlicher Hilfsorgane in enger Zusammenarbeit mit der daran interessierten schweizerischen Exportindustrie durchzuführen. Die Aufsichtskommission schuf aus diesem Grunde im Jahre 1934 eine unter der Leitung der Handelszentrale stehende und Vertreter der hauptsächlichsten schweizerischen Exportindustrien umfassende Subkommission für die schweizerischen Handelsagenturen im Ausland. Nach eingehendem Studium des ganzen Problems fand am 27. Juni 1935 die entscheidende Sitzung statt, in der folgende Beschlüsse gefasst wurden:

1. Die Subkommission hat eingehend die Frage der Errichtung von Handelsagenturen geprüft und ist der Auffassung, dass eine Verbesserung unserer Vertretung im Ausland durch kollektive Organe, die mit der Handelszentrale zusammenarbeiten und von ihr geleitet werden, versucht wird und die Aufwendung gewisser öffentlicher Mittel hiefür am Platze sei.
2. Der Handelsabteilung des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements soll für die Finanzierung solcher Handelsagenturen ein spezieller Kredit eröffnet werden.
3. Da noch ungenügende praktische Erfahrungen vorliegen, empfiehlt sich schrittweises Vorgehen.
4. Ein Kredit von Fr. 200 000.— jährlich soll für eine dreijährige Versuchsperiode gewährt werden.
5. Über die Plätze, an welchen die ersten Versuche zu machen sind, ist eine weitere Abklärung notwendig. Immerhin besteht Einigkeit über die Dringlichkeit der Errichtung einer

Handelsagentur in Persien. Es sind entsprechende Unterlagen für eine Eingabe an den Bundesrat vorzubereiten.

Am 19. September 1935 folgte die Eingabe an den Bundesrat, in der, entsprechend den Beschlüssen der Subkommission, zum Zwecke der Schaffung von Handelsagenturen für eine dreijährige Versuchsperiode ein jährlicher Kredit von Fr. 200 000. — verlangt wurde.

Im folgenden Jahre, am 30. Juni 1936, befasste sich auch die Generalversammlung der Handelszentrale mit dem Problem der Exportförderung durch Handelsagenturen. Auch sie unterstrich die Notwendigkeit solcher Organe und verlangte in einer Resolution vom Bundesrat neue finanzielle Mittel, um die Tätigkeit der Handelszentrale durch die Errichtung von Handelsagenturen ausdehnen zu können.

Kurz darauf folgte eine zweite Eingabe an den Bundesrat, die detaillierte Vorschläge enthielt und für 15 und in drei Etappen zu errichtende Agenturen die notwendigen Kredite verlangte.

Am 8. Oktober 1936, nach sechs Jahren des Studiums und der Versuche, fand das Projekt der Handelsagentur endlich seine Verwirklichung, indem durch den Bundesbeschluss über die Förderung der Warenausfuhr die nötigen finanziellen Mittel bereitgestellt und somit die unentbehrliche Grundlage für die Ergänzung unserer Aussenvertretungsorganisation durch Handelsagenturen geschaffen wurde.

So konnten in den folgenden Jahren sechzehn solcher Vertretungen errichtet werden, nämlich:

1937	für	Nordafrika	in Algier
	»	China	» Shanghai
	»	Antillen und Zentralamerika .	» Havanna
	»	Niederländisch Indien	» Batavia
	»	Syrien-Irak	» Beirut
	»	Westafrika	» Lagos
	»	Ostafrika.	» Nairobi
1938	»	Südafrika	» Cape Town und Johannesburg
	»	Palästina.	» Tel-Aviv

1939	für	Spanien	in Madrid
	»	Ungarn	» Budapest
	»	Iran	» Teheran
	»	Britisch Indien	» Bombay
	»	Kanada	» Toronto
	»	Slowakei	» Bratislava
1940	»	Nordbrasilien	» Recife.

§ 13

Die Finanzierung der Handelsagenturen

Die Lösung der Frage, wie die Handelsagenturen finanziert werden sollen, bot der Handelszentrale, da sie selber über keine eigenen Mittel verfügt, von Anfang an grosse Schwierigkeiten. Der naheliegende Versuch, die nötigen Mittel hiefür durch die an der Errichtung von solchen Wirtschaftsvertretungen direkt interessierten Kreise, d. h. durch die schweizerischen Exporteure, zu beschaffen, führte nicht zum Erfolg. Es war dies nicht anders zu erwarten, denn, wie wir gesehen haben, konnten in früheren Jahren nicht einmal die Mittel für die Errichtung von einzelnen vorgeschlagenen Agenturen aufgebracht werden, weshalb es nicht überraschend ist, dass sich der Weg der Selbstfinanzierung von zugleich 16 Agenturen, wie es im Programm der Handelszentrale vorgesehen war, als nicht gangbar erweisen musste. Wohl zeichneten einzelne an den verschiedenen Gebieten interessierte Firmen sofort Beiträge, die aber bei weitem nicht ausreichten, um das Bestehen solcher Agenturen für auch nur kurze Zeit zu gewährleisten. Den Grund, warum dieser Versuch fehlschlug, erblicken wir einerseits in der Zurückhaltung vieler Firmen, indem sie — vor allem Grossfirmen mit eigenen, bereits ausgebauten Absatzorganisationen im Ausland — fürchteten, ihre Beiträge könnten nicht ihnen oder nicht nur ihnen, sondern auch ihren Konkurrenten, und diesen in grösserem Umfange zugute kommen als ihnen selbst. Andererseits waren viele Firmen, vorwiegend mittlere und kleinere, die an der Errichtung von Agenturen besonders interessiert sind, infolge der Krise nicht in der Lage, Mittel festzulegen, die nicht sofort und nicht unbedingt einen Ertrag abwarfen.

Da das Bedürfnis nach der Errichtung von Agenturen bei der Exportindustrie aber doch allgemein vorhanden war, blieb der Handelszentrale kein anderer Weg mehr als der, für die Errichtung von Handelsagenturen um die finanzielle Mithilfe des Bundes nachzusuchen. So gelangte sie mit Schreiben vom 19. September 1935 an den Bundesrat und verlangte auf Grund des bereits erwähnten Beschlusses der Subkommission für Handelsagenturen [1]) einen jährlichen Sonderkredit von Fr. 200 000. —, und nach weiteren Studien, die zu einer Ausweitung des Programmes führten, in einer neuerlichen Eingabe einen solchen von jährlich Fr. 500 000. —.

Der Bundesrat erklärte sich mit der vorgeschlagenen Ergänzung unserer Aussenvertretungen einverstanden und ersuchte die eidgenössischen Räte in seiner Botschaft betreffend einen Bundesbeschluss über die Förderung der Warenausfuhr vom 8. Oktober 1936, ihn u. a. zu ermächtigen, für diesen Zweck sowie für einen Ausbau des wirtschaftlichen Aussendienstes des Bundes (Handelsdienst bei den Gesandtschaften, Konsulaten und Konsularagenturen) jährlich ausserordentliche Mittel bis zum Höchstbetrage von insgesamt Fr. 500000. — zur Verfügung zu stellen. In der nationalrätlichen Debatte wurde von den Nationalräten Meile (Basel) und Schmid-Ruedin (Zürich) der Vorschlag gemacht, den Kredit auf Fr. 700 000. — zu erhöhen. Die Abstimmung ergab eine knappe Zustimmung zu diesem Abänderungsantrag mit 53 gegen 50 Stimmen. Der Ständerat stimmte einer Erhöhung des Kredites ebenfalls zu. Da nun aber in die Zeit, die verstrichen war, bis die Frage im Ständerat zur Behandlung kam, die Abwertung des Schweizerfrankens fiel und die in Rede stehenden Summen zur Hauptsache ins Ausland zu fliessen hatten und dort ausbezahlt werden mussten, erwies es sich als notwendig, den veränderten Verhältnissen, d. h. der Abwertung Rechnung zu tragen und den vom Nationalrat bereits beschlossenen Kredit von Fr. 700 000. — auf eine Million zu erhöhen. Der Nationalrat stimmte dem Beschlusse des Ständerates ebenfalls zu. So entstand Art. 11 des Bundesbeschlusses über die Förderung der Warenausfuhr vom 8. Oktober 1936, worin der Bundesrat ermächtigt wird,

---

[1]) Vgl. hiezu S. 100.

«für den Ausbau des wirtschaftlichen Aussendienstes des Bundes (Handelsdienst bei den Gesandtschaften, Konsulaten und Konsularagenturen) sowie für eine Verstärkung des Ausfuhrwerbedienstes der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung jährlich ausserordentliche Mittel bis zum Höchstbetrage von insgesamt einer Million Franken zur Verfügung zu stellen. Dieser Betrag wird jährlich, erstmals für das Jahr 1937, in den Voranschlag der Eidgenossenschaft aufgenommen. Dieser Bundesbeschluss gilt bis 31. Dezember 1939».

Die Verteilung des Kredites war für jedes der drei Jahre, die als Versuchsperiode für das Experiment der Errichtung von Handelsagenturen betrachtet wurden, wie folgt vorgesehen:

Fr. 250 000.— an das Politische Departement zum Ausbau des Wirtschaftsdienstes der Gesandtschaften und Konsulate.

Fr. 750 000.— an das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement zugunsten der Handelszentrale für die Errichtung von Handelsagenturen, für Werbemassnahmen und für die Schweizerischen Handelskammern im Ausland.

Infolge des Sparbeschlusses der Bundesversammlung vom 23. Dezember 1936 wurde dann aber der Kredit für die Handelsagenturen und Werbemassnahmen der Handelszentrale für das Jahr 1937 auf Fr. 500 000.— reduziert, obwohl dies eine Verhinderung der Verwirklichung des für die Schaffung von Handelsagenturen in verschiedenen Ländern vorgesehenen Programms mit sich führte und der Kredit ja auf drei Jahre beschränkt war, welcher Zeitraum als Mindestdauer angesehen werden muss, um aus der Tätigkeit der Agenturen praktische Resultate erzielen zu können.

Für das Jahr 1938 wurde von der Handelszentrale ein Budget im Betrage von Fr. 670 000.— in Vorschlag gebracht. Da der Bundesrat jedoch von seinem Kredit im Betrage von Fr. 1 000 000.— Fr. 275 000.— für allgemeine Landeswerbung in Verbindung mit der Schweizerischen Landesausstellung abzweigte und nach wie vor Fr. 125 000.— dem Politischen Departement verblieben, wurde der Handelszentrale für 1938 ein maximaler Betrag von Fr. 600 000.— zur Verfügung gestellt.

Für das Jahr 1939 ersuchte die Handelszentrale um Gewährung von zusätzlichen Krediten in der Höhe von Fr. 400 000. — für den Ausbau der Handelsagenturen und von Fr. 200 000. — für Werbezwecke. Dieser Mehrkredit wurde bewilligt aus dem für das Jahr 1939 am 11. November 1938 beschlossenen Kredit von Fr. 5 000 000. — für die Förderung des Exportes und des Fremdenverkehrs [1]).

Mit diesem Jahre lief nun der Bundesbeschluss über die Förderung der Warenausfuhr, auf Grund dessen die Handelsagenturen bisher finanziert werden konnten, und somit auch die dreijährige Versuchsperiode ab. Die in diesem Zeitpunkt zu erwarten gewesene Frage, ob das Institut der Handelsagenturen beibehalten werden solle oder nicht, kam nicht zur Diskussion; sie wurden (trotz des Krieges, der ihre eigentlichste Tätigkeit — die Pionierarbeit — zum grossen Teile lahmlegte, wogegen sie jedoch andere, kriegsbedingte Aufgaben zu übernehmen hatten) allgemein als nützlich und unentbehrlich betrachtet. So konnte denn die Handelszentrale nicht nur eine Fortsetzung der Subvention, sondern sogar eine Erhöhung derselben erreichen, indem ihr ab 1940 aus den Krediten zum Ausbau der Landesverteidigung und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit [2]) jährlich Fr. 1 000 000. — für die Handelsagenturen und Fr. 500 000. — für Werbemassnahmen bewilligt wurden.

Die Bestrebungen der Handelszentrale gehen nun dahin, zu erreichen, dass die Handelsagenturen in Zukunft nicht mehr aus ausserordentlichen und zeitlich bedingten und begrenzten Krediten subventioniert werden, sondern dass für diese Institute wie auch für die Handelszentrale selber ein ordentlicher Ausgabeposten in den normalen Voranschlag des Bundes aufgenommen wird. Dies ist eine berechtigte Forderung, denn sowohl die Handelszentrale als auch ihre Auslandsagenturen sind unentbehrliche Helfer unserer Exporteure geworden und werden, soweit die Verhältnisse heute überblickt werden können, auf unabsehbare Zeit hinaus eine praktische Notwendigkeit bleiben [3]).

[1]) Bundesbeschluss über die Eröffnung von Krediten für Wehrbereitschaft und Arbeitsbeschaffung, vom 11. November 1938.

[2]) Bundesratsbeschluss betreffend die Kredite zum Ausbau der Landesverteidigung und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, vom 6. April 1939, in der Volksabstimmung angenommen am 4. Juni 1939.

[3]) Diese Bestrebungen der Handelszentrale scheinen nächstens der Verwirklichung entgegenzugehen. Zur Zeit, wo diese Zeilen geschrieben werden,

Obwohl die Handelsagenturen auf die soeben dargelegte Art und Weise durch den Bund subventioniert werden, wurde, vor allem um auch das finanzielle Beispringen des Bundes zu rechtfertigen, eine wenn auch nur teilweise Kostenbeteiligung der Industrie grundsätzlich doch beibehalten. Für die Inanspruchnahme der Dienste der Handelszentrale und deren Agenturen werden nämlich gewisse Entschädigungen verlangt, die wie folgt festgesetzt wurden:

1. ein gegenseitig zu vereinbarender Prozentsatz (in der Regel 5 %) auf allen Einführungs- oder Gelegenheitsgeschäften sowie ein bescheidener Prozentsatz auf dem Wert aller später getätigten Geschäfte mit Vertretern oder Kunden, mit denen die Fabrikanten/Exporteure durch die Handelszentrale in Verbindung gebracht worden sind und die der Agent der Handelszentrale regelmässig besucht. Dieser Prozentsatz richtet sich nach den allgemein üblichen Ansätzen für die betreffenden Warenkategorien (in der Regel 2 %).
2. ein von Fall zu Fall zu vereinbarender Prozentsatz auf Inkassi, deren Besorgung der Handelszentrale bzw. deren Agenturen aufgetragen wird (in der Regel 5—10 %).
3. eine besondere Vergütung von Auslagen, die den Handelsagenturen mit der Durchführung speziell gewünschter Erhebungen, durch die Beschaffung von Konkurrenzmustern etc. entstehen.

Der Versuch, die Exporteure auf diese Weise in grösserem Masse zur Kostenbeteiligung heranziehen zu können, hat leider fehlgeschlagen. Die Einnahmen, mit denen man anfänglich hoffte ca. $^1/_3$ der Kosten der Agenturen decken zu können, sind unbedeutende geblieben. Der Grund, warum sie nicht die gewünschte Höhe erreichten, liegt nun nicht etwa darin, dass die Dienste der Handelszentrale und deren Agenturen nur in bescheidenem Masse in Anspruch genommen worden wären, sondern vielmehr

---

wird nämlich den eidgenössischen Räten ein Entwurf zu einem Bundesbeschluss über die Subventionierung der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung unterbreitet, der vorsieht, der Handelszentrale neben einer jährlichen Subvention von Fr. 2 500 000.— die notwendigen Kredite für deren Auslandsagenturen sowie für grosse Ausstellungen im Ausland je nach Bedarf im ordentlichen Voranschlag des Bundes bereitzustellen.

in der Schwierigkeit, den Anspruch auf eine Kommission zu bestimmen und dieselbe zu erheben.

Ein anderer Grund, warum die Einnahmen an Provisionen und Gebühren so unbedeutend sind, ist zeitbedingt. Die Provisionen waren vor allem für die den Handelsagenturen zugedachte Hauptaufgabe, den Abschluss oder die Vermittlung von Einführungsgeschäften und die Schaffung von neuen Beziehungen zwischen schweizerischen Exporteuren und ausländischen Importeuren und für die nachherige Überwachung derselben vorgesehen. Kurz nach Eröffnung der Agenturen ist der zweite Weltkrieg ausgebrochen, der diese Pioniertätigkeit in grossem Umfange lahmgelegt und ihnen andere, kriegsbedingte Aufgaben überbunden hat.

Der Handelszentrale könnte es, im Grunde genommen, gleichgültig sein, wer die Handelsagenturen finanziert: Bund oder Private. Zum Vorteile der Industrie, aus Erwägungen der Verteilung der Kräfte — wer bezahlt, befiehlt! — hat sie trotzdem das Bestreben, weitestgehend eine private Institution zu bleiben und wenigstens einen Teil der Agenturkosten durch die auftraggebenden Firmen zu decken [1]). Sie ist daher dazu gekommen, neben oder an Stelle von Provisionen mit den einzelnen Firmen für die Benützung der Handelsagenturen jährliche Pauschalbeiträge festzulegen, eine Lösung, die wir als sehr glücklich betrachten.

§ 14

Charakterisierung der Handelsagenturen und deren Stellung im System der schweizerischen Aussenvertretungen

I.

Aus unseren bisherigen Ausführungen geht bereits hervor, dass es sich bei den Handelsagenturen um Vertretungen handelt, welche die Konsulate und Gesandtschaften ergänzen sollen, und nicht um eine Art Konkurrenzinstitute zu denselben, die man überall dort errichten kann und soll, wo man sonst eine konsularische

[1]) Aus diesem Grunde wurden in diesem Jahr auch die ordentlichen Jahresbeiträge für die Mitglieder der Handelszentrale auf die auf S. 84 aufgeführten Summen erhöht.

oder diplomatische Vertretung schaffen würde. Dies scheint selbstverständlich zu sein; allein, unzählige Besprechungen, die wir im Hinblick auf die Ausarbeitung der vorliegenden Schrift führten, haben uns gezeigt, dass man sich vielerorts nicht im klaren ist über die Stellung, welche die Handelsagenturen im System unserer Aussenvertretungen einnehmen. Man huldigt tatsächlich der soeben zitierten irrigen Auffassung und glaubt, die Handelsagenturen können die Konsulate und Gesandtschaften allmählich überflüssig machen und verdrängen. Wir möchten daher mit allem Nachdruck feststellen, dass die Handelsagenturen nie dazu berufen sein können, die offiziellen Vertretungen zu ersetzen. Sie sind nicht und werden nie die von der Handelszentrale (oder von anderer Seite) unter allen Umständen und in jedem Falle empfohlene oder zu empfehlende Vertretungsform, sozusagen ihre Hausmarke, sein und umgekehrt die Gesandtschaften und Konsulate nicht diejenige des Politischen bzw. des Volkswirtschaftsdepartements. Die Stellung und die Aufgaben der beiden Arten von Auslandsvertretungen sind wesentlich verschiedene.

Die konsularischen und diplomatischen Beamten vertreten das Land als solches. In ihrem Aufgabenkreis bilden die wirtschaftlichen Aufgaben nur ein Teilgebiet. Die Handelsagenten hingegen sind Vertreter der vor allem in der Handelszentrale zusammengeschlossenen Exportkreise und erfüllen *nur* wirtschaftliche Aufgaben.

Auch wenn man diese Verschiedenheit der Aufgaben ausser Acht lassen und nur diejenigen wirtschaftlicher Natur berücksichtigen würde, könnte es sich nie darum handeln, die offiziellen Vertretungen durch Handelsagenturen ersetzen zu wollen. Wie der gesamte, so ist — wie wir noch sehen werden — auch ihr wirtschaftlicher Aufgabenkreis ein ganz verschiedener, d. h. derjenige der Handelsagenturen ist ein viel grösserer. In der Mehrzahl der Länder, mit denen wir in wirtschaftlichen Beziehungen stehen, genügt indes die in engeren Grenzen gehaltene Tätigkeit der offiziellen Vertretungen, während in anderen eine vermehrte wirtschaftliche Hilfe als wünschenswert und somit die Errichtung einer Handelsagentur als zweckmässig erscheint. Aus diesem Grund hätte es auch — ganz abgesehen von Erwägungen finanzieller Natur, die dieses Vorhaben ohnehin zum Scheitern bringen würden — keinen Sinn,

die wirtschaftlichen Aufgaben von den offiziellen Vertretungen loszulösen, Handelsagenturen zu übertragen und so eine Doppelvertretung — ein Nebeneinander von rein politischen und rein wirtschaftlichen Vertretungen — zu schaffen.

Man kann die offiziellen Vertretungen und die Handelsagenturen, bildlich gesprochen, mit einem Baumstamm und einem Efeu vergleichen. So wie der Efeu am Stamm emporwächst und das Bild desselben verschönert, ohne ihn aber nicht in die Höhe wachsen könnte, so lehnen sich die Handelsagenturen an das bestehende System der offiziellen Vertretungen an, vervollkommnen dieses und würden ohne dasselbe in ihrer Bedeutung herabsinken wie der Efeu, wenn er versuchen wollte, ohne einen Stamm in die Höhe zu streben. So wie man sich einen Efeu nicht ohne Baumstamm vorstellen kann, so darf man sich die Handelsagenturen nicht ohne den Stamm der offiziellen Vertretungen denken, und so wenig wie der Efeu den Baumstamm, so wenig können die Handelsagenturen die offiziellen Vertretungen ersetzen.

Die Handelsagenturen wollen und können die offiziellen Vertretungen nicht ersetzen, sondern sie (in ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit) *ergänzen.*

Die Notwendigkeit einer solchen Ergänzung haben wir bei der Beschreibung der Entstehungsgeschichte unserer Handelsagenturen dargelegt. Sie entspringt — um es nochmals zu wiederholen — einerseits einem durch die wirtschaftliche Entwicklung sich ergebenden Bedürfnis der Exportindustrie nach vermehrter Hilfe und andererseits dem Umstand, dass die konsularischen und diplomatischen Vertreter infolge der offiziellen Stellung, die sie einnehmen, an gewisse Rücksichten gebunden sind und diese vermehrte Hilfe, die vor allem in einer praktisch-kaufmännischen und im direkten Interesse von Dritten auszuübende wirtschaftliche Tätigkeit besteht, nicht gewähren können.

II.

Die Handelsagenturen haben, je nach den Umständen, den örtlichen Bedingungen und den Erfordernissen ihrer besonderen Aufgabe eine besondere Bezeichnung und eine besondere Ausgestaltung.

Ohne Rücksicht auf ihre Ausgestaltung und ihren Titel erscheinen sie aber alle als Delegationen der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung und nicht als offizielle Vertretungen der Schweiz. Der Bund stellt — mangels anderer Finanzquellen — lediglich die nötigen Mittel hiefür bereit. Im übrigen sind sie aber privatwirtschaftlich aufgezogen und direkt dem unter dem Namen «Schweizerische Zentrale für Handelsförderung» in Erscheinung tretenden privaten Verein von schweizerischen Exporteuren unterstellt.

Der private Charakter dieser neuen Hilfsorgane ist für die Tätigkeit derselben eine grundlegende und absolut notwendige Voraussetzung. Nur so sind sie nicht an die von amtlichen Stellen auszuübende Rücksichtnahme gebunden und nur so können sie die von den Exporteuren geforderte vermehrte praktisch-kaufmännische Hilfe, die von unseren Konsulaten und Gesandtschaften wegen ihres offiziellen Charakters nicht gewährt werden kann und die vor allem in der Entdeckung und Erschliessung von neuen Absatzmöglichkeiten und in der Unterstützung der einzelnen Geschäfte besteht, sicherstellen. Sie können sich in dieser Tätigkeit weiter hervorwagen und weitgehender intervenieren als dies ein staatlicher Vertreter im allgemeinen tun kann. Sie können sich dabei sogar mit den Interessen einer Schweizerfirma, welche sie im gegebenen Falle zu vertreten haben, völlig identifizieren und ausnahmsweise selbst Geschäfte abschliessen, was ein Konsul z. B. nie tun kann. Sie besitzen so auch die notwendige Bewegungsfreiheit, um sich, was für die Erfüllung ihrer Aufgabe unumgänglich ist, in den Markt zu begeben und zu Vertretern und Privatkunden ihres ganzen Aktionsradius' zu reisen und so einen engen und ständigen Kontakt mit der dortigen Geschäftswelt pflegen. Die amtlichen Funktionäre, auch diejenigen, die mit den Handelsangelegenheiten betraut sind, können dies nicht tun. Sie sind an ihr Domizil gebunden und müssen im allgemeinen die Kunden schweizerischer Exporteure auf ihre Bureaux einladen.

Die Verleihung eines privaten Charakters an diese neuen Hilfsorgane war daher eine nicht zu umgehende Notwendigkeit und eine erste, grundlegende Voraussetzung für den Erfolg ihrer Tätigkeit.

Die privatrechtliche Form der Handelsagenturen brachte aber noch weitere Vorteile mit sich, die alle ebenfalls dazu beitragen, die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Tätigkeit der Handelsagenturen zu schaffen.

So ist die Handelszentrale als private juristische Person frei in der Anstellung der Handelsagenten, sowohl bezüglich Vorbildung, Alter als auch Entlöhnung. Die Handelsagenten sind keine Beamten, die sozusagen auf Lebenszeit angestellt werden, sondern in gewöhnlichem, meist auf zwei bis drei Jahre abgeschlossenem Dienstvertrag stehende Angestellte der Handelszentrale. Es kann daher von ihnen, da sie gewissermassen stets unter Druck stehen und bei unbefriedigender Leistung jederzeit entlassen werden können, viel eher erhofft werden, dass sie sich alle Mühe geben werden, um sich durchzusetzen und zu bewähren.

Die Wahl erfolgt nicht durch ein Personalbureau, sondern, wie wir schon für die Wahl der mit den Wirtschaftsangelegenheiten betrauten konsularischen Funktionäre vorschlugen, durch die interessierten Kreise selbst. Sie wird vorbereitet durch ein Fachkollegium von Exportleitern bekannter Grossfirmen in Verbindung mit der Direktion der Handelszentrale und erfolgt endgültig durch deren Vorstand, in dem ebenfalls alle am Export interessierten Kreise zusammengefasst sind.

Gewählt werden ausschliesslich Auslandschweizer mit langjährigen kaufmännischen und eventuell auch technischen Erfahrungen in den betreffenden Gebieten [1]). Massgebend für die Wahl sind lediglich Charakter und Fähigkeit des betreffenden Kandidaten. Andere Gesichtspunkte, die bei der Anstellung von Beamten ebenfalls mit zu berücksichtigen sein mögen, spielen keine Rolle. So ist auch das Alter des Kandidaten, auf das bei der Wahl von Beamten wegen der Pensionskasse und aus anderen Gründen Rücksicht genommen werden muss, ohne Bedeutung.

In der Entlöhnung der Handelsagenten hat die Handelszentrale ebenfalls völlige Freiheit. Sie erfolgt nicht nach einem starren Besoldungsreglement. Die Handelsagenten werden ganz verschieden entlöhnt, je nach dem Land, in das sie entsandt werden,

---

[1]) Einige von ihnen waren zudem vorher schweizerische Honorarkonsuln.

und je nach ihrem Alter, ihrer Vorbildung und ihren Fähigkeiten. Nur so ist es möglich, aus dem Posten eines Handelsagenten eine interessante Lebensstellung zu machen und auch wirklich nur erstklassige Kräfte für die Übernahme von Agenturen gewinnen und auch behalten zu können [1]).

Ein weiterer Vorteil des privaten Charakters unserer Handelsagenturen besteht ferner darin, dass ein allfälliger Misserfolg einer Agentur keinen Prestigeverlust für die Schweiz bedeutet. Es besteht deshalb auch weniger die Gefahr, dass eine sich nicht bewährende Agentur aus Prestigegründen weitergeführt wird, anstatt diese prompt zu liquidieren.

Da die Agenturen jedes amtlichen Charakters entbehren, sind deren Chefs zudem politisch unabhängig. Sie können daher — wie wir noch sehen werden — auch in Ländern errichtet werden, in denen Konsulate, Gesandtschaften oder auch staatliche Handelsagenturen nicht errichtet werden könnten.

Einen letzten Vorteil erblicken wir sodann darin, dass auch noch andere Gelder als diejenigen des Bundes und der interessierten Exportkreise zur Finanzierung von Handelsagenturen herangezogen werden können.

III.

Die Handelsagenten und auch die Handelsagenturen haben, wie oben schon angedeutet, je nach den örtlichen Umständen eine besondere Bezeichnung und die Agenturen eine besondere Ausgestaltung.

Betrachten wir vorerst die Bezeichnung bzw. den Titel der bis anhin schlechtweg «Handelsagenten» genannten Geschäftsführer der einzelnen Agenturen. Massgebend bei deren Wahl war das Bestreben, durch sie den privaten Charakter der Handelsagenten klar zum Ausdruck zu bringen, um dadurch allfälligen Missverständnissen und, bei einem Versagen von einzelnen Agenturen, auch Prestigeverlusten für die Schweiz vorbeugen zu können.

---

[1]) Die Wahl der Assistenten der Handelsagenten erfolgt im Einverständnis des betreffenden Handelsagenten direkt durch die Direktion der Handelszentrale, während das weitere Hilfspersonal im Rahmen des Budgets vom Handelsagenten in eigenem Namen eingestellt wird.

Vor allem das Politische und das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement haben von jeher auf diese Notwendigkeit mit allem Nachdruck hingewiesen und sich in der Wahl des Titels ein Mitspracherecht ausbedungen. Als offizielle Bezeichnung wurde daher gewählt: «Delegierter der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung, Zürich und Lausanne» («Délégué de l'Office Suisse d'Expansion Commerciale, Zurich et Lausanne», «Delegate of the Swiss Office for Development of Trade, Zurich and Lausanne»).

Andererseits muss man sich nun aber bei der Namengebung auch an die Verhältnisse im betreffenden Land anpassen. Man kann nicht, nur um den privaten Charakter des Agenten hervorzuheben, einen Titel wählen, der im betreffenden Land nichts bedeutet und von niemandem verstanden wird und der die Arbeit des Handelsagenten zum vornherein erschweren könnte. Die Berücksichtigung dieses Gesichtspunktes veranlasste deshalb die Handelszentrale, für einige Agenten den im englischen Sprachgebrauch — und in englischen Sprachgebieten wurden die Handelsagenturen vorwiegend errichtet — bereits üblichen Ausdruck «Trade Commissioner» vorzuschlagen. Gegen diesen Vorschlag stellte sich jedoch eine gewisse Opposition ein. Die Ursache hiefür liegt in dem Umstande, dass die in den verschiedenen Ländern auftretenden Trade Commissioners, die vor allem von den U. S. A., von England und von den britischen Dominions (für letztere als Ersatz für diplomatische und konsularische Vertreter) ausgebildet werden, amtlichen Charakter haben, indem in diesen, sonst viel weiter vom Staatsinterventionismus entfernten Ländern als die Schweiz, die Exportförderung weitgehend verstaatlicht ist. In der Bezeichnung unserer Handelsagenten als Trade Commissioners sah man daher die Gefahr, dass diese, obwohl ihnen der Titel nur verliehen würde, um sich an die englisch-amerikanische Sphäre anzupassen, ebenfalls als staatliche Vertreter angesehen würden. Vor allem das Politische und das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement legen nun aber aus den erwähnten Gründen grossen Wert darauf, dass zwischen den offiziellen Vertretern und den Handelsagenten klare Grenzen gezogen werden und der private Charakter der letzteren klar zum Ausdruck gebracht wird, um so mehr, als sie einerseits auf die Wahl derselben und auf ihre

Tätigkeit ohne Einfluss sind und weil andererseits bei einem Versagen einer Agentur die offizielle schweizerische Vertretung im betreffenden Land exponiert und ihre Stellung dadurch nachteilig berührt werden könnte.

So ist denn der Titel «Trade Commissioner» eine Ausnahmeerscheinung geblieben und einzig den Agenten in Westafrika und Indien zugebilligt worden.

Wir messen dieser ganzen Kontroverse, abgesehen davon, dass nicht der Titel, sondern der Mann selber ausschlaggebend ist für den Erfolg seiner Tätigkeit und das Ansehen, das man ihm entgegenbringt, keine grosse Bedeutung zu. Wir erachten es nämlich als fraglich, ob er dadurch, dass man ihn «Delegierter der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung» nennt, tatsächlich als Vertreter einer privaten Organisation betrachtet wird. Da er die gleiche Arbeit verrichtet wie ein Trade Commissioner, halten wir es für wahrscheinlicher, dass er eben auch als Trade Commissioner, als Swiss Trade Commissioner, angesehen wird.

IV.

Entsprechend der Bezeichnung der Handelsagenten als Delegierte der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung führen alle Agenturen, mit Ausnahme derjenigen im Nahen Orient[1]), den offiziellen Titel

«Agentur der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung».

Diese Agenturen treten in der Regel[2]) in Erscheinung als selbständige Organe der Handelszentrale, bestehend aus einem Delegierten (dem Handelsagenten), einem Assistenten und dem entsprechenden Bureaupersonal.

Dies ist jedoch nicht die ausschliessliche, an einem grünen Tisch beschlossene und überall angewandte oder anzuwendende Form der Handelsagenturen. Die Ausgestaltung der einzelnen Agenturen erfolgt richtigerweise nicht nach einem starren System.

[1]) Der Titel dieser Agentur ist: «Office commercial suisse pour le Proche Orient».

[2]) So in Lagos, Algier, Tel-Aviv, Beirut, Iran, Bombay, Batavia, Havanna, Toronto, Recife und mit kleinen Abweichungen auch in Budapest und Madrid.

In jedem einzelnen Fall wird auf die örtlichen Verhältnisse und auch auf die schon bestehende konsularische Vertretungsorganisation Rücksicht genommen und, wenn nötig, eine andere und unter den gegebenen Umständen zweckmässigere Form als die soeben skizzierte gewählt.

So erschien es in *Südafrika* zweckmässig, die Handelsagentur den beiden schweizerischen Konsulaten in Johannesburg und Kapstadt einzuverleiben bzw. dieselben in gewissem Sinne zugleich als Handelsagenturen auszugestalten. Die Lösung wurde so getroffen, dass die dortigen Vizekonsuln ausschliesslich mit den Aufgaben eines Handelsagenten betraut und ihnen für die Erledigung der administrativen Arbeiten zusätzliches Bureaupersonal zugeteilt wurde. Sowohl die Vizekonsuln als auch die Hilfskräfte sind Beamte des Bundes und unterstehen dem Politischen Departement; sie können aber für die Handelsangelegenheiten direkt mit der Handelszentrale verkehren. Die Besoldung erfolgt ebenfalls durch das Politische Departement. Die durch den kommerziellen Ausbau notwendig gewordenen neuen Hilfskräfte sowie die durch die zusätzlichen Handelsaufgaben hervorgerufenen Reise- und Repräsentationsspesen der Konsuln gehen jedoch zu Lasten der Handelszentrale.

Diese Lösung mag überraschen, da wir doch bis jetzt immer mit allem Nachdruck dargetan haben, dass die Konsuln für die Erfüllung der den Handelsagenturen zugedachten Aufgaben nicht geeignet seien. Allein, die besonderen Verhältnisse des südafrikanischen Marktes ermöglichten und verlangten sie geradezu. In diesem in grosser industrieller Entwicklung stehenden Land werden, wie auch in anderen Kolonialländern und im Gegensatz zu den europäischen Märkten, die grossen Geschäfte — und der südafrikanische Markt ist vor allem für grosse Geschäfte interessant — in den höchsten Gesellschaftskreisen abgeschlossen. In diese Kreise hätte nun aber ein Mann mir der Karte «Trade Commissioner» oder «Delegate», ein Mann, der verkaufen und eventuell für sich eine Provision herausholen will, und der schon wegen seiner finanziell abhängigen Stellung in diesem stark amerikanisierten Milieu kein hohes Ansehen geniesst, keinen Zutritt. Ein Mitglied des diplomatischen oder konsularischen Korps hingegen wird in diese Kreise

ohne weiteres aufgenommen. Seine finanzielle Stellung wird nicht berücksichtigt, er hat einen offiziellen Titel, und seine Karte «Swiss Consul» sagt zudem, dass er an den Geschäften uninteressiert, nicht verkaufen, sondern nur besprechen will.

Andere Exportstaaten haben diesen besonderen Umständen und der Mentalität in diesem Lande schon lange Rechnung getragen und diplomatische oder konsularische Handelsvertretungen errichtet. Wenn daher die Handelszentrale ihre Agentur den dortigen Konsulaten angliederte, so beschritt sie lediglich den erprobten und bewährten Weg unserer Konkurrenzstaaten.

Die gleiche Form finden wir auch bei der Handelsagentur für die *Slowakei* in Bratislava. Die Gründe, die zu dieser Lösung führten, sind hier jedoch andere. Diese Agentur wurde in der üblichen Form im November 1939 errichtet und hatte vor allem zur Aufgabe, direkte Verbindungen zwischen diesem neuen Staate und der Schweiz herzustellen. Die erfreuliche Entwicklung der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen diesen beiden Ländern brachte es dann mit sich, dass unsere Behörden sich im Jahre 1942 entschlossen, in Bratislava ein Berufsgeneralkonsulat zu eröffnen. Das mittelgrosse Geschäftsvolumen und die übersichtlichen Verhältnisse in der Slowakei hätten nun ein Nebeneinander von zwei staatlichen oder halbstaatlichen Auslandsvertretungen mit zum Teil gleichen Aufgaben nicht mehr gerechtfertigt. Es war daher gegeben, dass die Handelsagentur, nachdem sie ihre Pionier- und Aufbauarbeit geleistet hatte, zwar nicht aufgehoben, aber, um die Kontinuität in der Geschäftsabwicklung sicherzustellen, mit ihrem ganzen Personal (der Handelsagent wurde zum Vizekonsul ernannt) in gleicher Weise wie in Südafrika vom schweizerischen Generalkonsulat übernommen wurde.

Die Errichtung einer Agentur für *China* in Shanghai erfolgte ebenfalls in Verbindung mit dem Ausbau der offiziellen Vertretung in jenen Gebieten, und es war zum vornherein eine enge Zusammenarbeit vorgesehen mit dem schweizerischen Generalkonsulat in Shanghai. So wurde diesem Konsulat, das gewissermassen als «Etappe» oder «Sprungbrett» funktionierte, vom Politischen Departement ein Handelssachverständiger angegliedert, während der Delegierte der Handelszentrale ständig die weitläufigen Gebiete

Chinas [1]) zu bereisen und die verschiedenen Märkte zu bearbeiten hatte. Nach dreijähriger Tätigkeit musste, infolge des unterbrochenen schweizerisch-chinesischen Warenverkehrs, die Tätigkeit der Agentur eingeschränkt und für dieselbe bis zum Wiederbeginn normaler Beziehungen eine Übergangsform gefunden werden. Der Delegierte wurde zurückberufen und seine Aufgaben seinem ehemaligen Assistenten übertragen, der zudem zur Hälfte für das Konsulat arbeitet, während der dort belassene Handelssachverständige als «Acting Delegate for China of the Swiss Office for the Development of Trade» die Arbeit des «Delegate» überwacht.

Einen weiteren Agenturtypus, der ebenfalls nur eine Übergangslösung darstellt, finden wir bei der Agentur in *Nairobi*. Diese ursprünglich in der üblichen Form aufgezogene Agentur wird heute ehrenamtlich geleitet von einem dort ansässigen und sich aus dem Geschäftsleben zurückgezogenen Schweizer Kaufmann.

Kleine Abweichungen von der reinen Form der Handelsagentur finden wir auch bei den Vertretungen in *Madrid* und *Budapest*.

In Madrid ist der dortige Handelsagent zugleich offiziöser Vertreter der Handelsabteilung im Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement (eine Art attaché commercial honoraire) sowie Delegierter des eidgenössischen Kriegstransportamtes.

In Budapest ist die Agentur zugleich Geschäftsstelle der GESUWA (Genossenschaft für den schweizerisch-ungarischen Warenverkehr), deren Mitglieder zu einem Teil auch an die Kosten dieser Vertretung beitragen.

Diese soeben skizzierten Abweichungen von der üblichen Form der Handelsagenturen sind für unsere grundsätzlichen Betrachtungen mehr nur von sekundärer Bedeutung. Sie sind zudem, wie ohne weiteres aus dem Gesagten hervorgeht, zum Teil zeit- und personenbedingt, und man kann sie noch in kein System einordnen. Wenn wir die einzelnen, aus der Praxis sich herausgebildeten Formen dennoch kurz beleuchteten, so geschah es einerseits, um zu zeigen, wie beweglich und anpassungsfähig das Institut der Handelsagentur

[1]) Vor allem auch Mandschukuo, das die Schweiz offiziell nicht anerkannt hat und das daher für die Errichtung einer offiziellen Vertretung nicht in Frage kommen konnte.

ist, und andererseits, um festzuhalten, dass die verantwortlichen Stellen bei der Errichtung der einzelnen Vertretungen diesen Vorteil auch ausnützen und deren Ausgestaltung nicht nach einer starren Formel, sondern nach reinen Zweckmässigkeitserwägungen und wo möglich und notwendig — wir möchten dies besonders hervorheben — in Anlehnung oder zusammen mit einem Ausbau der offiziellen schweizerischen Auslandsvertretungen vornehmen.

§ 15

Aufgaben und Tätigkeit der Handelsagenten

I.

Die Aufgaben der Handelsagenten sind praktischer Art. Sie werden von der Handelszentrale wie folgt umschrieben [1]):

1. Forschung nach neuen Absatzmöglichkeiten;
2. Studium des Marktes im Hinblick auf die Einführung neuer Produkte;
3. Orientierung der interessierten Kreise über die schweizerische Produktion;
4. Vermittlung von tüchtigen Vertretern; Überwachung ihrer Tätigkeit auf ausdrücklichen Wunsch der schweizerischen Exporteure;
5. Übermittlung von Anfragen und Offerten für Schweizer Erzeugnisse, mitunter durch persönliche Besuche.
6. Erledigung von Inkassofragen und Vertretung der schweizerischen Gläubiger;
7. Propagandaaktionen sowohl für einzelne Firmen als für ganze Industriezweige und für die schweizerische Produktion im allgemeinen.

Die Tätigkeit der Handelsagenten dient, mit Ausnahme der vereinzelten europäischen Agenturen, die vor allem gewisse aus Handels- und Zahlungseinschränkungen erwachsende Hindernisse

[1]) Sonderbericht der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung: 15 Jahre Handelsförderung, 1917—1942, S. 63.

zu überwinden haben, ganz der praktischen Marktforschung und der Förderung des Verkaufs von Schweizerwaren, d. h. der Einführung oder der Unterstützung der Einführung schweizerischer Produkte auf ausländischen Märkten. Schaffung von zusätzlichem Export ist ihr oberstes Ziel. Sie wollen dabei weder die Arbeit noch die individuelle Initiative der einzelnen Exporteure ersetzen, sondern deren Tätigkeit durch ihre Intervention lediglich erleichtern. Die Handelsagenten machen keine Geschäfte für eigene Rechnung und sie können, abgesehen von Einführungs- und Gelegenheitsgeschäften, auch nicht die Vertretung einzelner Firmen übernehmen und für dieselbe Geschäfte abschliessen.

Ihre Tätigkeit ist eine vermittelnde. Für den schweizerischen Kaufmann, der seine Waren in das betreffende Land exportieren will, suchen sie einen Kunden oder, wenn die Verkaufsmöglichkeiten auf den gegebenen Märkten dies rechtfertigen, einen Vertreter, der die Produkte in seinem Land zu vertreiben hat, und den ausländischen Kaufmann, der Schweizerwaren oder Waren, die auch die Schweiz herstellt, importieren will, bringen sie in Verbindung mit einem schweizerischen Exporteur.

Diese vermittelnde, ausländischen Importeur und schweizerischen Exporteur in Verbindung bringende Tätigkeit setzt nicht erst ein, wenn von dieser oder jener Seite eine «Nachfrage» an den Delegierten herankommt. Der Agent ist gewissermassen das «Auge» der schweizerischen Industrie auf einem ausländischen Markt, und seine vornehmste Aufgabe ist es, diese «Nachfrage» zu wecken und alsdann in der entsprechenden Richtung weiterzuleiten und die nötigen Beziehungen herzustellen. Damit ist jedoch die Tätigkeit des Agenten nicht erschöpft. Eine ebenso wichtige Aufgabe ist es nun, die einmal geschaffenen Verbindungen oder auch bereits bestehenden Beziehungen bzw. die ausländischen Kunden oder die Tätigkeit des Vertreters zu überwachen und einen lebendigen Kontakt zwischen ihnen und dem schweizerischen Exporteur aufrechtzuerhalten. Diese Tätigkeit kann auch charakterisiert werden als eine durch persönliche Fühlungnahme gewährleistete permanente Bearbeitung der ausländischen Kundschaft, eine Aufgabe, deren Wichtigkeit nicht noch erst nachgewiesen werden muss, denn die Bedeutung und die Vorteile ständiger per-

sönlicher Beziehungen im Handel sind überragende und werden von niemandem verkannt. Von besonderer Wichtigkeit ist die Anwesenheit eines solchen ständigen Vertreters oder besser eines Vertrauensmannes der schweizerischen Industrie, gewissermassen eines «patron suisse», vor allem in den sehr weit entlegenen Märkten — und an solchen wurden vor allem Handelsagenturen errichtet —, da diese von den schweizerischen Exporteuren selber aus diesem Grunde und weil es sich, für die einzelnen Unternehmungen betrachtet, zudem oft nur um Absatzgebiete sekundärer Bedeutung handelt, für die sich grosse Ausgaben nicht rechtfertigten, nur wenig oder nie bereist werden.

Ergänzt wird diese Tätigkeit im Ausland durch eine persönliche Fühlungnahme mit den Exporteuren in der Schweiz, indem alle 1—2 Jahre die Delegierten zurückberufen werden, um sich hier an Ort und Stelle über die Bedürfnisse unserer Industrie orientieren zu lassen und diesen andererseits persönlich von den Verhältnissen ihres Tätigkeitsgebietes Kenntnis zu geben.

Der Verkehr zwischen den Handelsagenten und den schweizerischen Exporteuren erfolgt grundsätzlich nur durch Vermittlung der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung. Wir haben auf die Notwendigkeit und die Vorteile einer solchen Zentrale bereits bei unseren Ausführungen über das Konsularwesen hingewiesen und können uns begnügen, an dieser Stelle lediglich nochmals festzuhalten, dass nur beim Bestehen einer wohl organisierten Zentrale in der Heimat, welche die Tätigkeit der Aussenvertretungen fruktifiziert und kontrolliert, ein Maximum an praktischen Erfolgen sichergestellt werden kann [1]).

Man hat den Handelsagenten oft vorgeworfen, durch ihre Tätigkeit würden bloss bereits bestehende Beziehungen gestört, und es finde durch sie lediglich eine Umlagerung der Exporte statt, indem ein gewisses Exportvolumen nunmehr auf beispielsweise zwei oder drei Exporteure entfalle anstatt wie bis anhin nur auf einen.

Wir können uns diesem Standpunkt, wenn theoretisch die Gefahr einer blossen Umlagerung wenigstens auf den ersten Schein auch bestehen mag, nicht anschliessen. Angesichts des kleinen

[1]) Vgl. § 7, 8, S. 45 ff.

Prozentsatzes, den der schweizerische Export im Importvolumen der verschiedenen Staaten ausmacht, wird die Bearbeitung eines bestimmten Marktes durch beispielsweise eine einzige Firma vom volkswirtschaftlichen Standpunkt aus — und nur volkswirtschaftlich dürfen wir hier denken — kaum das Optimum darstellen. Zwei bis drei Vertreter werden sicher mehr verkaufen als nur einer, was für die Schweiz auch dann von Vorteil ist, wenn der erste nicht mehr so viel verkauft wie früher. Es ist aber zudem gar nicht gesagt, dass dieser Vertreter weniger verkauft. Je mehr Vertreter mithelfen, ein Schweizerprodukt auf einem Markt zu propagieren, um so mehr wird dasselbe im betreffenden Land als Schweizer «Spezialität» empfunden. Ein Kunde des ersten Vertreters kauft dadurch möglicherweise entsprechend mehr, und zwar beim bisherigen Vertreter, sofern dieser fähig ist. Durch das Erscheinen neuer Vertreter ist ferner die Möglichkeit gegeben, dass alte, den Verkauf schweizerischer Waren nicht besonders fördernde Exportvertreter wieder erwachen und vielleicht auch wieder mehr anstatt weniger verkaufen. Viele Käufer wollen zudem auch nicht nur an eine einzige Bezugsquelle gebunden sein, sodass im Falle einer einzigen schweizerischen Vertretung bloss die Vertreter ausländischer Konkurrenzfirmen von dieser Situation Nutzen ziehen würden.

So glauben wir annehmen zu können, dass die Erweiterung des Exports im allgemeinen auf Kosten unserer Konkurrenzstaaten oder dann auf Grund der allgemeinen Entwicklung geht. Die Gefahr einer blossen Umlagerung ist unseres Erachtens nur dann vorhanden, wenn der betreffende Markt gesättigt ist und zum grössten Teil von der Schweiz beliefert wird (z. B. Uhren). In diesem Fall lehnt es die Handelszentrale aber ab, einen Vertreter zu vermitteln, und auch den Handelsagenten ist es in Ziff. 13 ihres Pflichtenheftes ausdrücklich verboten, nur um ihre Tätigkeit zu demonstrieren, bestehende Beziehungen zu stören oder zu konkurrenzieren. Diese Weisung wird von ihnen auch ohne weiteres befolgt werden können, denn weder die Handelszentrale noch die in festem Gehalt angestellten Agenten sind ja auf Umsatz angewiesen. Ihr oberstes Ziel ist Schaffung von *zusätzlichem* Export, Dienst dem Allgemeinwohl.

Eine andere Frage, die sich in diesem Zusammenhang stellt, ist die, ob sich durch die Tätigkeit der Handelsagenten nicht gewisse Doppelspurigkeiten mit dem wirtschaftlichen Dienst der Konsulate ergeben und ob so nicht eine unwirksame und unrationelle Bearbeitung der Auslandsmärkte entsteht. Wir haben bereits an anderer Stelle dargetan, dass der Errichtung von Handelsagenturen die Auffassung zugrunde lag, dass die Handelsagenten *zusätzliche*, d. h. über die übliche Tätigkeit der Konsuln auf wirtschaftlichem Gebiet hinausgehende Arbeit im Dienste der Exportförderung leisten sollen [1]). Wenn wir die Aufgaben der Konsuln, wie sie im Konsularreglement festgehalten sind,

ordentliche wirtschaftliche Berichterstattung (Art. 78),
Erteilung von Spezialberichten und Gutachten (Art. 79),
Erteilung von Auskünften gewöhnlicher Art (Art. 90),

mit den von der Handelszentrale umschriebenen und von uns noch näher charakterisierten Aufgaben der Handelsagenten vergleichen, erkennen wir ohne weiteres den ergänzenden Charakter der Handelsagenturen. Grundsätzlich können daher ohne Nachteil die bisherigen wirtschaftlichen Funktionen der Konsulate, besonders die einen grossen Raum einnehmende ordentliche allgemeine wirtschaftliche Berichterstattung, weiterhin von denselben ausgeübt werden — das Arbeitsfeld ist gross genug, um eine Arbeitsteilung zu rechtfertigen —, während der Handelsagent überall dort ergänzend einzugreifen hat, wo die Konsuln wegen der einer offiziellen Vertretung gebotenen Zurückhaltung oder infolge besonderer geographischer Verhältnisse nicht in der Lage sind, diese Aufgaben in befriedigender Weise zu erfüllen. Voraussetzung für diese Arbeitsteilung ist natürlich, dass in den betreffenden Agenturgebieten die Schweiz eine offizielle Vertretung besitzt, welche in der Lage ist, sich auch wirksam mit den wirtschaftlichen Problemen zu befassen. Fehlt diese Voraussetzung, so müssen auch die in erster Linie dem offiziellen Vertreter vorbehaltenen Aufgaben ganz oder teilweise vom Handelsagenten erfüllt werden.

Eine scharfe Trennungslinie wird indessen generell kaum gezogen werden können. Die Verhältnisse sind in der Regel von

[1]) Vgl. § 14, S. 108 ff.

Land zu Land verschieden und eine Erfolg versprechende Tätigkeit zur Förderung der schweizerischen Warenausfuhr wird daher eine stete und enge Fühlungnahme und Zusammenarbeit zwischen den Handelsagenten und den offiziellen schweizerischen Aussenvertretungen zur unerlässlichen Voraussetzung haben.

Über den Erfolg und die Bedeutung der den Handelsagenten zugedachten Tätigkeit lassen sich infolge des kurz nach Errichtung der ersten Agenturen ausgebrochenen zweiten Weltkrieges keine konkreten Angaben machen, denn dadurch wurde die ureigentlichste Tätigkeit dieser neuen Stellen, die Pionier- und Aufbauarbeit, aus naheliegenden Gründen weitgehend lahmgelegt. Die Handelsagenten wurden gleichwohl nicht zurückberufen, sondern sie wurden sofort in den Dienst der durch den Krieg hervorgerufenen neuen Aufgaben gestellt.

Abgesehen davon, dass infolge der sich für die Schweiz ergebenen Notwendigkeit, ihre Versorgung mit Nahrungsmitteln und Rohstoffen unter allen Umständen sicherzustellen, die Handelsagenten vor allem auch in den Dienst des Importes gestellt wurden, treten, von der Exportseite her betrachtet, folgende kriegsbedingte Arbeitsgebiete in den Vordergrund:

1. Liquidierung bzw. Zu-Ende-Führung schwebender Geschäfte und Inkasso bestehender Guthaben schweizerischer Exporteure.
2. Aufrechterhaltung der bestehenden Beziehungen,
   d. h. Fortsetzung der normalen Tätigkeit der Handelsagenten als lebendige Vermittler zwischen Industrie und Exporthandel der Schweiz einerseits und ausländischen Kunden und Vertretern andererseits.

   Diese Tätigkeit bzw. die Anwesenheit eines ständigen Vertrauensmannes, eines «patron suisse» auf ausländischen Märkten ist durch die gegebenen Umstände aus naheliegenden Gründen vielfach noch nützlicher geworden als in normalen Zeiten.
3. Vorbereitung des Nachkriegsgeschäftes.
   Marktforschung im Hinblick auf zukünftige Geschäftsmöglichkeiten.

Bereinigung und Anpassung der Vertreter schweizerischer Firmen in europäischen und überseeischen Ländern an die durch den Krieg sich verändernden Verhältnisse (z. B. aus politischen Gründen).

Nutzbarmachung der durch den Krieg hervorgerufenen Umlagerung des Importes kriegführender Staaten von Gegnerstaaten auf verbündete oder neutrale auch für die Nachkriegszeit.

Propaganda im Hinblick auf das Nachkriegsgeschäft.

Trotz der infolge des Krieges relativ kurzen Zeit, in der die Handelsagenten sich der ihnen zugedachten Tätigkeit widmen konnten, halten wir das Experiment der Handelsagenturen für geglückt. Sie werden, so wie die Verhältnisse heute überblickt werden können, auf unabsehbare Zeit hinaus ein unentbehrliches Instrument unseres Exportes bleiben.

Ob indes Handelsagenturen immer notwendig sind, ist eine Frage, die sich nicht eindeutig beantworten lässt. Es mag, ganz abgesehen von der wirtschaftlichen Entwicklung und den sich daraus ergebenden Verhältnissen und Voraussetzungen für den internationalen Waren- und Zahlungsverkehr, Länder geben, in denen mit der Zeit die privaten Exporteure über solche Beziehungen und Verkaufsorganisationen verfügen, dass sich die Aufrechterhaltung einer Agentur nicht mehr rechtfertigen würde und die allenfalls noch notwendige Hilfe durch unsere Konsulate oder Gesandtschaften gewährt werden könnte, während sich in anderen Staaten die Anwesenheit eines «die Distanzen verkürzenden» und einen lebendigen und steten Kontakt schaffenden Agenten für immer als notwendig erweisen mag.

II.

Eine letzte Frage, die sich uns stellt, ist die, wo die ergänzende Tätigkeit eines Handelsagenten notwendig ist, d. h. wo Handelsagenturen errichtet werden sollen. Wenn wir uns das von den Handelsagenten zu erreichende höchste Ziel, die Schaffung von zusätzlichem Export, für welchen Zweck die notwendigen Kredite seinerzeit von den Räten auch ausschliesslich bewilligt wurden,

nochmals vergegenwärtigen, so ist die Antwort auf diese Frage gegeben: in allen jenen Ländern, die einerseits für den Export schweizerischer Waren noch aufnahmefähig scheinen und in denen andererseits die bestehenden Aussenvertretungen, auch bei einem entsprechenden Ausbau, den Bedürfnissen der Exporteure nicht gerecht werden können. So wurden denn die meisten Agenturen in Übersee, in Ländern errichtet, die, wenn sie auch alle ihre besonderen Verhältnisse aufweisen, auf die wir in unseren grundsätzlichen Betrachtungen nicht eingehen können und welche die Schaffung einer Agentur ihrerseits noch mehr oder weniger dringlich erscheinen liessen, doch alle ausgesprochene Neuländer waren, in denen unsere Industrie bis anhin nur schwach vertreten war und in denen es noch weitgehender Pionierarbeit bedurfte [1]).

Daneben wurden aber, wie wir bereits gesehen haben, auch vereinzelte Agenturen in Europa errichtet. Die Gründe, die hier zur Gründung von Agenturen führten, sind anderer Natur. Europa besass und besitzt heute noch inmitten des Krieges eine Reihe von Staaten, deren aussenpolitischer Status unabgeklärt ist. In diesen Ländern konnte die Schweiz entweder keine offizielle Vertretung errichten, oder allfällige schon bestehende waren in ihrer vor allem auch wirtschaftlichen Tätigkeit stark gehemmt. Trotzdem konnte es sich die Schweiz nicht leisten, auf den Handel mit diesen Ländern zu verzichten, um so weniger, als der Export nach Übersee ohnehin unterbrochen wurde. Die einzige und naheliegende Möglichkeit, um mit diesen Staaten gleichwohl in wirtschaftlichen Verkehr zu kommen und den Exporteuren die notwendige Unterstützung gewähren zu können, war daher die Errichtung einer politisch unabhängigen und offiziell nicht akkreditierten Vertretung in Form der Handelsagentur.

Wir haben an anderer Stelle bereits auf die Gründung einer Agentur für die Slowakei in Bratislava hingewiesen [2]).

Ähnliche Verhältnisse führten auch in Spanien zur Errichtung einer Agentur. Hier galt es, während des dortigen Bürgerkrieges mit der national-spanischen Regierung von Burgos in Handels-

---

[1]) Recife, Havanna, Toronto, Algier, Lagos, Südafrika, Nairobi, Tel-Aviv, Beirut, Iran, Bombay, Shanghai (hier spielten jedoch noch andere Gründe mit).

[2]) Vgl. S. 116.

beziehungen zu treten. Die Handelszentrale beantragte deshalb, um die notwendigen Beziehungen anzuknüpfen und zu einer provisorischen Handelsübereinkunft zu gelangen, die gestatten sollte, einen den Umständen entsprechenden Warenaustausch aufrechtzuerhalten, die Entsendung eines «Delegierten der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung». Die von diesem gepflogenen Verhandlungen führten am 9. Oktober 1937 zum Abschluss eines provisorischen Abkommens, gewissermassen zu einem «privaten Staatsvertrag», indem diese Übereinkunft einerseits unterzeichnet wurde vom «Comité exécutif du commerce extérieur d'accord avec l'Etat espagnol (zone sous la Souveraineté du Gouvernement de Burgos)» und andererseits vom Delegierten der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung «d'accord avec le Gouvernement Fédéral Suisse». Somit waren durch Vermittlung des Handelsagenten und mit dem Einverständnis beider Regierungen inoffiziell die Handelsbeziehungen aufgenommen. Um die praktische Abwicklung des aus dem abgeschlossenen Vertrag sich ergebenden Rechnungsverkehrs zu erleichtern, schien es dann zweckmässig, die ursprünglich nur temporäre Mission des Delegierten auf Zusehen hin zu verlängern und gleichzeitig eine Agentur zu gründen.

Ein Bedürfnis für diese Agenturen, die aus politischen Gründen errichtet wurden und die stets eine Ausnahmeerscheinung bleiben werden, besteht theoretisch — abgesehen von gewissen Übergangsfristen — solange, bis die Schweiz mit dem betreffenden Land geregelte diplomatische Beziehungen aufnimmt und ihre offizielle Vertretung aufbauen kann (Slowakei), es sei denn, dass andere Gründe (wie im Fall Spanien die Kompliziertheit des gegenseitigen Waren- und Zahlungsverkehrs) ein Nebeneinander von offizieller Vertretung und Handelsagentur rechtfertigen.

III. TEIL

5. Kapitel

Die schweizerischen Aussenhandelskammern

§ 16

Allgemeine Betrachtungen

Zu den Institutionen, die zur Ergänzung unserer bereits bestehenden und vor allem der offiziellen Aussenvertretungen stets wieder gefordert werden, gehören auch die sogenannten Aussenhandelskammern. Der Ruf nach der Schaffung solcher Institutionen entspringt in der Regel dem Gedanken, die im Auslande niedergelassenen und im Wirtschaftsleben tätigen Landsleute zu organisieren und deren Kenntnisse und Erfahrungen für die schweizerische Exportindustrie nutzbar zu machen. Dieser Gedanke ist, besonders für die Schweiz, sehr naheliegend, da sie wohl wie kein anderes Land über sehr hochstehende Auslandskolonien verfügt. Zahllos sind daher auch die Bestrebungen, und immer wieder tauchen Projekte auf, welche die reichen wirtschaftlichen, während vieler Jahre im täglichen Existenzkampfe erworbenen Erfahrungen der im Auslande tätigen, hohe und höchste Stellen bekleidenden Auslandschweizer im Rahmen einer Handelskammer erfassen und für die schweizerische Wirtschaft dienstbar machen wollen.

Es mag überraschen, wenn die Schweiz bis heute trotzdem nur über fünf solcher Institutionen verfügt [1]), da sie doch scheinbar alle Voraussetzungen besitzt, um geradezu das klassische Land der Handelskammern zu sein. Der Grund, warum alle diese Be-

[1]) Chambre de Commerce Suisse pour la Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg, Bruxelles; Schweizer Handelskammer in Wien; Schweizerische Handelskammer in Italien, Mailand; Chambre de Commerce Suisse en France, Paris; Camara de Comercio Suiza, Buenos-Aires.

strebungen nicht mit mehr Erfolg gekrönt wurden, ist nun nicht etwa, wie man leicht annehmen könnte, im mangelnden Willen unserer Auslandschweizer, ihre Kenntnisse der Wirtschaft ihres Heimatlandes zur Verfügung zu stellen, zu suchen. Er liegt vielmehr darin, dass diejenigen, welche die Auslandschweizer in Handelskammern organisieren wollten und heute noch wollen, in Verkennung der wahren Natur und des Wesens dieser Institutionen, etwas verlangen, das man gar nicht auf die von ihnen angeregte Art und Weise schaffen kann. Die Möglichkeit, dass sie dabei unter einer Aussenhandelskammer etwas anderes verstehen als das, was unter diesem Namen in der Schweiz bis anhin in Erscheinung trat, ist nicht naheliegend, da der Ruf nach Handelskammern stets im Zusammenhang mit den bereits bestehenden Organisationen oder im Hinweis auf dieselben erhoben wurde.

Das Wesen der Handelskammern richtig zu erfassen, ist in der Tat nicht leicht. Einmal treten die Handelskammern der einzelnen Staaten in voneinander sehr verschiedenen Formen in Erscheinung: von privaten Vereinen bis zu eigentlichen staatlichen Aussenvertretungen. Sodann weisen auch die wenigen schweizerischen Aussenhandelskammern nicht unbedeutende Verschiedenheiten auf. Zudem haben sie zum Teil im Laufe der Zeit, vor allem seit Beginn der 30er Jahre, eine bedeutsame Wandlung durchgemacht, die noch nicht abgeschlossen und auch noch nicht endgültig ist. Diese Wandlung brachte es mit sich, dass das ureigentlichste Wesen der Handelskammern, streng genommen, zwar nicht änderte oder noch nicht änderte, aber immerhin nicht mehr so klar in Erscheinung tritt, um es ohne weiteres richtig erfassen zu können.

Diese Wandlung ist zu einem grossen Teil zeitlich bzw. finanzierungstechnisch bedingt [1]), variiert aus diesem Grunde von Kammer zu Kammer entsprechend ihrer finanziellen Unabhängigkeit und kann jederzeit wieder im umgekehrten Sinne verlaufen.

Um zu einem praktisch wertvollen Urteil in dem sehr umstrittenen Problem der Aussenhandelskammern zu kommen, dürfen

[1]) Sämtliche Aussenhandelskammern mit Ausnahme derjenigen von Paris werden seit einigen Jahren vom Bund subventioniert; vgl. hiezu jedoch die Ausführungen im folgenden Paragraphen.

wir daher in unseren grundsätzlichen Betrachtungen nicht mit den heute zum Teil in veränderter und von Kammer zu Kammer verschiedener Form in Erscheinung tretenden Aussenhandelskammern operieren, um so weniger, als diese Wandlung wenigstens vorläufig noch keinen endgültigen Charakter angenommen hat. Wir müssen nach dem innersten Wesen dieser Institutionen forschen und, auf den gewonnenen Tatbeständen gründend, untersuchen, ob und gegebenenfalls wie und unter welchen Voraussetzungen man solche Institutionen errichten kann und soll. Für die Beurteilung der Stellung und Bedeutung der Handelskammern im System der schweizerischen Aussenvertretungen müssen wir unterscheiden zwischen der Stellung und Bedeutung, die ihnen theoretisch, ihrem innersten Wesen entsprechend, zukommt, und derjenigen, die diese Institutionen heute in ihrer zum Teil veränderten Form besitzen. Diese Unterscheidung müssen wir treffen einerseits im Hinblick auf die Frage der Nützlichkeit und Wünschbarkeit allfälliger Neugründungen und andererseits, um den bereits bestehenden Handelskammern eine gerechte Würdigung zuteil werden zu lassen.

Wenn man im allgemeinen von einer schweizerischen Aussenhandelskammer spricht, so versteht man darunter in der grossen Öffentlichkeit und selbst in den an dieser Frage direkt interessierten Kreisen — vielleicht durch den Namen Handels*kammer* irregeführt — eine Wirtschaftsvertretung, bestehend aus einem Kollegium von Auslandschweizern mit einem geschäftsführenden Sekretariat (vermeintlich die «Kammer»), welche offiziösen Charakter hat, eventuell vom Bunde subventioniert ist und für jedermann und mehr oder weniger gratis tätig ist.

In dieser Auffassung liegt ein folgenschwerer Irrtum, auf dem ein grosser Teil der ganzen Aussenhandelskammer-Diskussion aufgebaut ist und der immer wieder zum Ruf nach der Errichtung solcher Institutionen führte.

Eine Aussenhandelskammer ist keine Wirtschaftsvertretung, sondern ein Verein im Sinne des Gesetzes, nämlich ein Verein von am Handel zwischen der Schweiz und einem andern Land interessierten natürlichen und juristischen Personen.

Aktiv- bzw. in der Generalversammlung stimmberechtigte Mitglieder können bei den bestehenden Aussenhandelskammern

nur schweizerische Staatsangehörige und Unternehmungen werden, deren Hauptsitz in der Schweiz ist oder an denen Schweizer finanziell oder personell beteiligt sind. Alle übrigen Personen — beider Länder — können nur Passivmitglieder werden und haben in der Generalversammlung nur beratende Stimme.

Man hat diese Art Handelskammern, da sie — in bezug auf unser Land — rein schweizerische Institutionen sein und ausschliesslich den schweizerischen Export nach einem bestimmten Land fördern oder unterstützen wollen, nationale Handelskammern genannt und sie den gemischten Handelskammern gegenübergestellt. Bei diesen können Staatsangehörige beider durch die Handelskammer erfassten Länder Aktivmitglieder werden, und ihr Zweck ist Förderung des Exportes sowohl des einen als auch des anderen Landes. Diese Handelskammern, die man zutreffend mit «zweien Herren dienende Handelskammern» bezeichnet hat, schaffen keine klaren Verhältnisse und werden kaum eine für beide Länder wirksame Tätigkeit entfalten können.

Zweck dieser privaten, unter dem Namen «Aussenhandelskammern» in Erscheinung tretenden Vereinigungen ist, durch Zusammenschluss der interessierten Kreise den Handel mit einem anderen Land zu erleichtern, zu unterstützen und zu fördern. Um dieses Ziel zu erreichen, wird im betreffenden Ausland gewissermassen eine Art Kollektivvertretung, ein ständiges und theoretisch durch die Mitglieder finanziertes Sekretariat errichtet [1]), das die Aufgabe hat, im Verein mit den dort ansässigen und der Kammer angehörigen Auslandschweizern die ihm von den Mitgliedern übertragenen Aufgaben zu lösen [2]). Diese dürften ungefähr denjenigen einer Handelsagentur entsprechen, wobei jedoch die Aufbau- und Pionierarbeit nicht einen so dominierenden Platz einnimmt wie bei den Handelsagenturen, denn die Handelskammer setzt sich ja auch aus Kaufleuten des betreffenden Auslandes zusammen und will vorzüglich mit deren Hilfe ihr gestecktes Ziel erreichen, weshalb

---

[1]) Wie wir schon angedeutet haben und noch näher ausführen werden, sind die Handelskammern heute zum Teil vom Bund subventioniert.

[2]) Die Handelskammer arbeitet zudem auch für amtliche und nichtamtliche Stellen und zum Teil heute auch für Nichtmitglieder. Vergleiche hiezu jedoch die Ausführungen im folgenden Paragraphen.

Handelskammern kaum in ausgesprochenen Neuländern gegründet werden können.

Wir sehen, dass die Handelskammern etwas ganz anderes sind und im System unserer Aussenvertretungen grundsätzlich eine ganz andere Stellung und Bedeutung haben, als man gewöhnlich anzunehmen pflegt, d. h. dass sie als private Bestrebungen zur assoziativen Exportförderung überhaupt ausserhalb desselben stehen.

Wir haben auch gesehen, warum der Ruf nach Aussenhandelskammern ein Ruf in die Wüste ist. Verlangt man tatsächlich Handelskammern, so verlangt man etwas Unmögliches. Handelskammern können nicht einfach gemacht werden und am allerwenigsten durch die für die wirtschaftliche Aussenvertretung verantwortlichen Stellen. Sie müssen sich aus der Wirtschaft ergeben, aus ihr herauswachsen. Identifiziert man aber — was vielfach der Fall sein wird — mit den Handelskammern deren Sekretariat («die Kammer»), so verlangt man keine Handelskammer, sondern ein Organ, das eher einer Handelsagentur entsprechen mag.

Ob nun Handelskammern gegründet werden sollen oder nicht, und ob diese wünschbar sind, ist eine Frage, die durch unsere Exporteure selbst entschieden werden muss. Die an den Aussenvertretungen interessierten staatlichen und halbstaatlichen Stellen sowie die schon bestehenden Aussenhandelskammern stehen indes dieser Frage nicht interesselos gegenüber. Ihr Interesse daran ist vor allem durch folgende zwei Umstände bedingt:

Einmal besteht die Möglichkeit, dass sich unter den Landsleuten, die mit ihren Kenntnissen und Erfahrungen der Kammer zur Verfügung stehen, auch Kaufleute befinden können, die beruflich leitende Posten ausländischer Konkurrenzunternehmungen bekleiden. Sodann hat das Sekretariat auch für Auslandschweizer zu arbeiten, die möglicherweise ebenfalls Konkurrenten ihres Heimatlandes sein können. Dadurch entsteht, auf alle Fälle theoretisch, die Gefahr, dass die Kammer in mehr oder weniger grossem Masse andere als schweizerische Interessen vertreten könnte.

Weil einerseits die bestehenden Aussenhandelskammern teilweise staatlich subventioniert werden und andererseits die Handelskammern anderer Staaten mehr oder weniger offiziellen Charakter haben, werden auch unsere bestehenden und würden auch neu

gegründete Handelskammern ohne weiteres als zum mindesten offiziöse Vertretungen betrachtet. Ein Versagen derselben würde daher einen Prestigeverlust für die Schweiz bedeuten und die bestehende offizielle Vertretung im betreffenden Land, vor allem in ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit, stark exponieren. Aber auch die bestehenden Handelskammern würden dadurch unvorteilhaft berührt.

Aus diesen Gründen liegt allen an dieser Frage interessierten Kreisen sehr daran, dass neu gegründete Handelskammern einerseits auf einer soliden Basis aufgebaut und lebensfähig sind und andererseits rein schweizerische Interessen vertreten. Die Voraussetzungen, die hiefür notwendig sind, hat die Union der Schweizerischen Handelskammern im Ausland [1]) an ihrer Versammlung vom 26. Mai 1937 wie folgt formuliert:

«1. Das Vorhandensein einer grösseren Schweizerkolonie, die eine genügende Anzahl von qualifizierten Persönlichkeiten umfasst, die die Verpflichtungen und Aufgaben einer solchen Institution auf sich nehmen können.

2. Die Bereitschaft der betreffenden Schweizerkolonie, an die Spitze der zu schaffenden Institution ein sachliches, neutrales und fähiges Sekretariat zu stellen, dessen Inhaber schweizerischer Nationalität sein und das volle Vertrauen der Behörden und der schweizerischen Wirtschaftsorganisationen haben muss.»

Wir gehen mit diesen Forderungen vollkommen einig, möchten jedoch als dritte Voraussetzung eine auch auf lange Sicht gesehene, gesunde finanzielle Basis nennen. Wenn diese nicht vorhanden ist, muss entweder die Handelskammer, trotz den entstehenden unangenehmen Rückwirkungen, aufgehoben werden oder der Bund eine finanzielle Hilfe gewähren. Letzteres wird er aber, wie das Beispiel der bestehenden Handelskammern zeigt, nur tun, wenn diese etwas von ihrer Unabhängigkeit hergeben und sich in das System der Aussenvertretungen einbeziehen lassen. Das geht jedoch, wie ebenfalls die Erfahrung zeigt, nicht immer leicht und auch

[1]) Vgl. die Ausführungen im folgenden Paragraphen.

nicht rasch vor sich. In diesem Falle wäre es daher einfacher und nützlicher — unter der Voraussetzung, dass ein Bedürfnis nach einer Wirtschaftsvertretung tatsächlich besteht —, zum vornherein eine Handelsagentur zu gründen oder die Wirtschaftsdienste einer allfällig bestehenden offiziellen Aussenvertretung auszubauen.

§ 17

Heutige Stellung und Bedeutung der Aussenhandelskammern im System der schweizerischen Wirtschaftsvertretungen im Ausland

Während die Gründung der Handelskammer für Belgien und Luxemburg auf das Jahr 1898 zurückgeht, entstanden diejenigen für Österreich, Italien und Frankreich während und unmittelbar nach dem ersten Weltkrieg, zu einer Zeit also, in der sich das Bedürfnis zur gemeinsamen Exportförderung besonders geltend machen musste. Die Handelskammer für Argentinien entstand unter Mitwirkung der Handelszentrale im Jahre 1937 [1]). Alle Kammern waren ursprünglich unabhängige, private Vereinigungen in dem von uns umschriebenen Sinne, wenn sie auch alle ihre besondere Eigenart haben mochten, indem die einen mehr einen Zusammenschluss, eine Art wirtschaftlicher Hilfsverein von schweizerischen Kaufleuten im Ausland, darstellten, während durch die Gründung der anderen Kammern vor allem die Kenntnisse und Erfahrungen der Auslandschweizer für unsere Exporteure nutzbar gemacht werden wollten.

Die von uns bereits mehrfach erwähnte Wandlung wurde nun ausgelöst, indem die Kammern — bzw. deren Sekretariate —, in Verfolgung eines höheren Zieles und nachdem sie ihre Dienste bereits von Anfang an auch dem Staate und seinen Aussenvertretungen zur Verfügung gestellt hatten, mehr oder weniger früh und in mehr oder weniger grossem Umfang auch für Nichtmitglieder

[1]) Die folgenden Ausführungen gelten daher für diese Kammer nur zum Teil. Sie wurde bereits von Anfang an in das System unserer Aussenvertretungen einbezogen und hat die von den andern Kammern in dieser Beziehung durchgemachte Wandlung nicht erlebt. Andererseits hat aber auch sie, nachdem sie sich zuerst selbst finanzierte, aus den gleichen Gründen wie die andern Kammern um die finanzielle Hilfe des Bundes nachsuchen müssen.

zu arbeiten begannen. Daneben ergaben sich naturgemäss auch immer enger werdende Beziehungen mit den Vorläufern der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung und später mit dieser Institution selber, indem diese, auf Organe im Ausland angewiesen, die Dienste der Aussenhandelskammern ebenfalls in Anspruch nahm.

Dadurch trat der private Charakter dieser Institutionen mit der Zeit in den Hintergrund, und die Handelskammern bzw. deren mit Hilfe der Auslandschweizer arbeitende Sekretariate erlangten ganz allmählich die Bedeutung von eigentlichen schweizerischen Wirtschaftsvertretungen, ohne indes in ihrer völlig unabhängigen Stellung als private Vereine berührt zu werden.

Der Anstoss, der zu einer Veränderung derselben führte, kam von anderer Seite. Gegen Ende der 20er Jahre gerieten nämlich die Handelskammern in finanzielle Schwierigkeiten, indem ihre Mitglieder die Mittel für die durch den Umfang der Geschäfte stark angewachsenen Aufgaben nicht mehr selber aufbringen konnten. Die Defizite wurden durch den Umstand, dass die Handelskammern auch für Nichtmitglieder tätig waren, zwar nicht verursacht, aber doch vergrössert. Durch ihre Anfragen vermehrten diese wohl die Arbeit des Sekretariates, trugen aber weder Kosten noch Beitragspflicht, da sie namentlich durch Vermittlung der Handelszentrale mit den Handelskammern verkehrten und letztere für diese gratis arbeiten. Vor allem aus diesem Grunde war es in der damaligen Zeit auch nicht möglich, die Mitgliederbeiträge wesentlich zu erhöhen oder in grösserem Umfange neue Mitglieder zu werben, um so zu versuchen, wenigstens einen Teil der Defizite decken zu können. Unter diesen Umständen gelangten die Handelskammern im Jahre 1931 an den Bund und an die Handelszentrale und ersuchten diese um ihre finanzielle Hilfe. Eine Unterstützung durch finanzielle Beiträge fiel dabei für die Handelszentrale aus eigenem Mangel an genügenden Mitteln ausser Betracht. Hingegen unterstützte sie deren Gesuch bei den Bundesbehörden. Zugleich sah sie auch den Augenblick für gekommen, um zwischen ihr und den Handelskammern engere Verbindungen herzustellen und diese «Igelstellungen» organisch in das System unserer «Exportfront» einzubeziehen. Wohl arbeitete die Handelszentrale schon vorher intensiv mit allen Kammern, aber deren Dienste waren Gefälligkeitsdienste und über

deren Tätigkeit im allgemeinen fehlte jegliche Kontrolle. Es bestand nicht die geringste Möglichkeit, der einen oder anderen Handelskammer Reformvorschläge oder gar Instruktionen zukommen zu lassen, wie das der Handelszentrale durch das Entgegenkommen der Handelsabteilung und des Konsulardienstes selbst den konsularischen Vertretungen gegenüber möglich war. Die Folge war denn auch, dass die Handelskammern nicht immer eine in allen Teilen befriedigende Tätigkeit entfalteten. Die von den Handelskammern nachgesuchte und von der Handelszentrale befürwortete Subvention sollte daher entsprechend deren Vorschlag von der Handelszentrale verwaltet und an die Handelskammern weitergeleitet und nur in Verbindung mit einer Vertiefung der gegenseitigen Beziehungen im soeben dargelegten Sinne gewährt werden.

Die Subvention wurde gemäss den Vorschlägen der Handelszentrale bewilligt. Die sich in der Folge ergebenden gegenseitigen Beziehungen sind im wesentlichen die folgenden:

Als wichtigste Beziehung zwischen den Handelskammern und der Handelszentrale, in der wir die Möglichkeit zu weitgehender Kontrolle und Einflussnahme sehen, erblicken wir die in Form eines Gentleman-Agreements festgelegte Vereinbarung, wonach der Handelszentrale bei der Wahl der Handelskammersekretäre ein Mitspracherecht eingeräumt wird. Diese Vereinbarung ist von nicht zu unterschätzender Wichtigkeit, denn wie wir schon an anderer Stelle dargelegt haben, ist die Personenfrage für den Wert einer Aussenvertretung von ganz ausschlaggebender Bedeutung. Eine entsprechende Praxis hat sich in dieser Beziehung bereits herausgebildet, und einzelne Kammern haben das Mitspracherecht der Handelszentrale bei der Wahl der Sekretäre in ihren Statuten festgelegt.

Die Bestrebungen, die Beziehungen zwischen der Handelszentrale und den Handelskammern zu vertiefen, haben ferner zu einer gegenseitigen Vertretung geführt, indem der jeweilige Präsident der Union Schweizerischer Aussenhandelskammern[1]) eo ipso Mitglied der Aufsichtkommission der Handelszentrale ist, während Vertreter der Handelszentrale dieselbe in den Vorständen der einzelnen Handelskammern vertreten.

[1]) Die «Union Schweizer Aussenhandelskammern» ist eine im Jahre 1933 in Form eines Vereines gegründete Interessengemeinschaft der bestehenden

Der Wille der Handelskammern, in enger Verbindung mit der Handelszentrale zu bleiben, geht auch aus den Statuten dieser Union hervor. So ist ihr rechtlicher Sitz bei der Handelszentrale in Zürich, die zugleich auch als Sekretariat der Union amtet. Sodann sagt § 2 der Statuten, die Union bezwecke «den Zusammenschluss der schweizerischen Handelskammern im Ausland und ähnlicher im Auslande domizilierter Exportförderungsorganisationen unter sich und mit der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung», und § 4 sagt, eine erste Aufgabe der Union sei es, «den Kontakt zwischen den Mitgliedern und mit der Handelszentrale und einzelnen im Auslande niedergelassenen schweizerischen Exportförderungsorganisationen herzustellen, auszubauen und aufrechtzuerhalten».

Wichtiger als diese formalen Bindungen und Beziehungen ist natürlich die Art und Weise, wie die einzelnen Handelskammern tätig sind, d. h. inwieweit deren Tätigkeit im Einvernehmen mit der Handelszentrale ausgeübt wird und inwieweit die einzelnen geschäftsführenden Sekretariate dadurch als eigene Organe der Handelszentrale betrachtet werden können. Sie hat daher bei allen Kammern, entsprechend den besonderen Verhältnissen, versucht, deren Tätigkeit mit der ihrigen zu koordinieren. Der Erfolg ist nicht überall der gleiche gewesen, und die Stellung, welche die Aussenhandelskammern im System unserer Aussenvertretungen einnehmen, ist von Kammer zu Kammer verschieden. Wir haben einerseits Kammern, die ihre Tätigkeit in engster Zusammenarbeit mit der Handelszentrale ausüben, wobei die Kammersekretariate als eigentliche Vertretungen derselben betrachtet werden können. Andererseits gibt es aber auch Kammern, die, wenn auch gewisse Beziehungen mit der Handelszentrale bestehen, vor allem dank ihrer stärkeren finanziellen Stellung [1]) noch heute als private Vereinigungen in Erscheinung treten und auch heute noch in erster Linie für ihre Mitglieder tätig sind [2]).

Aussenhandelskammern. Ihr Ziel ist, neben dem oben noch zu erwähnenden, vor allem Erfahrungen auszutauschen, die Interessen der einzelnen Kammern bei Behörden und Wirtschaftsorganisationen zu vertreten sowie gemeinsame Propaganda.

[1]) Wie bereits oben erwähnt, finanziert sich die Handelskammer Paris selber und verzichtet auf eine staatliche Subvention.

[2]) Sowie für Mitglieder der Handelszentrale durch Vermittlung derselben.

Die Wandlung, welche die Handelskammern durchmachten und die, wie schon einmal angedeutet, nicht endgültig und noch nicht abgeschlossen und von Kammer zu Kammer verschieden stark ausgeprägt ist, hat, wenn sie von ihrer Unabhängigkeit auch etwas einbüssten, deren Tätigkeit zweifellos wirksamer gestaltet und ihre Bedeutung erhöht.

Eine Einbeziehung in das System unserer Aussenvertretungen ist nur zu begrüssen, denn nur durch Zusammenfassung und Zusammenarbeit aller Kräfte und unter einer einheitlichen Leitung kann von den sich der Exportförderung widmenden Bestrebungen der grösstmögliche Erfolg erwartet werden.

Quellen- und Literaturangabe

Die vorliegende Arbeit wurde in erster Linie erstellt auf Grund des Studiums der bei der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung in Zürich und Lausanne und beim Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins, Zürich, liegenden und mein Thema betreffenden Korrespondenz und weiterer Akten sowie auf Grund zahlloser Besprechungen mit Vertretern aus allen Wirtschaftskreisen.

An Quellen und Literatur wurden ferner benützt:

Schweizerisches Bundesblatt;

Geschäftsberichte des Politischen und des Handelsdepartements;

Offizielle Sammlung der Kreisschreiben und Bundesbeschlüsse betreffend die schweizerischen Konsulate (eidgenössisches Politisches Departement);

Konsularberichte im schweizerischen Bundesblatt und (seit 1883) im schweizerischen Handelsamtsblatt;

Korrespondenz des Ministers des Äussern mit den helvetischen Konsulaten 1799—1803;

Konsularkorrespondenz 1803—1815;

Amtliche Sammlung der Akten aus der Zeit der helvetischen Republik von Strickler;

Repertorium der Abschiede der eidgenössischen Tagsatzungen 1803—1814, 1814—1848;

Cribly G.: L'organisation consulaire suisse, Olten 1931;

Schmid-Ruedin: Exportaufrüstung, Zürich 1943.